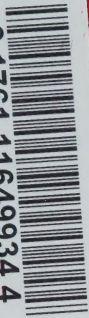


3 1761 1164934 4









Canadian Parliament, 4. of C.  
Standing Committee on Finance,  
Trade & economic affairs

Minutes

1969/70

no. 67-72

CAI XC 26

F59









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto







HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Second Session

Deuxième session de la

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE

COMITÉ PERMANENT

ON

DES

FINANCE, TRADE  
AND  
ECONOMIC AFFAIRS

FINANCES, DU COMMERCE  
ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Chairman

M. Gaston Clermont

Président

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

(SUB-COMMITTEE B)

(SOUS-COMITÉ B)

Chairman

Mr. Alastair Gillespie

Président

No. 67-22

LIBRARY

SEP 11 1970

UNIVERSITY OF TORONTO

THURSDAY, JUNE 18, 1970

LE JEUDI 18 JUIN 1970

Respecting

Concernant

White Paper on Tax Reform

Le Livre Blanc sur la réforme fiscale

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir Procès-verbaux)

STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE  
AND

ECONOMIC AFFAIRS

Chairman  
Vice-Chairman

and Messrs.

<sup>a</sup>Alkenbrack,  
Burton,  
<sup>c</sup>Deakon,  
Gauthier,  
<sup>d</sup>Kaplan,  
<sup>e</sup>Lambert (Edmonton-  
West),

M. Gaston Clermont  
Mr. Alastair Gillespie

<sup>a</sup>Lasalle,  
Leblanc (*Laurier*),  
Latulippe,  
Mahoney,  
Noël,  
Ritchie,

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE  
ET DES

QUESTIONS ÉCONOMIQUES

Président  
Vice-président

et Messieurs

Roberts,  
Rochon,  
Saltsman,  
Smerchanski,  
Thompson (*Red Deer*),  
Whicher—20.

*Le greffier du comité,  
Dorothy F. Ballantine,  
Clerk of the Committee.*

Pursuant to S.O. 65(4) (b)

<sup>a</sup>Replaced Mr. Cyr on June 18, 1970.  
<sup>b</sup>Replaced Mr. McCleave on June 18,  
1970.  
<sup>c</sup>Replaced Mr. Flemming on June 18,  
1970.  
<sup>d</sup>Replaced Mr. Paproski on June 18,  
1970.  
<sup>e</sup>Replaced Mr. Danson on June 18, 1970.

Conformément à l'article 65(4) (b) du  
Règlement

<sup>a</sup>Remplace M. Cyr le 18 juin 1970.  
<sup>b</sup>Remplace M. McCleave le 18 juin 1970.  
<sup>c</sup>Remplace M. Flemming le 18 juin 1970.  
<sup>d</sup>Remplace M. Paproski le 18 juin 1970.  
<sup>e</sup>Remplace M. Danson le 18 juin 1970.



[Text]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, June 18, 1970.

(18)

Sub-Committee B of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met this day at 11.22 a.m., the Chairman, Mr. Gillespie, presiding.

*Members present:* Messrs. Alkenbrack, Deakon, Gillespie, Lambert, Noël, Roberts, Thompson (*Red Deer*)—(7).

*Also present:* Mr. Kaplan, M.P.

*In attendance:* Mr. John Helliwell, Adviser to the Committee.

*Witnesses: From the Canadian Life Insurance Association:* Mr. Hervé Belzile, President; Mr. E. G. Schafer, Past President; Mr. J. A. Rhind; Mr. W. J. Adams; Mr. T. R. Suttie; Mr. E. H. McVitty; Mr. J. W. Popkin; Mr. R. D. Radford; Mr. G. C. Campbell, Tax Consultant; Mr. J. A. Tuck, Managing Director; Mr. F. C. Dimock, Secretary.

The Sub-Committee resumed its consideration of the White Paper on Tax Reform.

The Chairman invited Mr. Belzile to make an opening statement followed by a brief statement by Mr. Adams.

The witnesses responded to questions regarding their brief (*See Appendix 27-B for brief of The Canadian Life Insurance Association*).

The association agreed to provide additional information regarding the provisioning effect on tax revenues.

There being no further questions, the Committee adjourned at 12.35 p.m. until 3.30 p.m.

[Traduction]

## PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 18 juin 1970.

(18)

Le sous-comité B du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit ce matin à 11h 22. Le président, M. Gillespie, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alkenbrack, Deakon, Gillespie, Lambert, Noël, Roberts, Thompson (*Red Deer*)—(7).

*Autre député présent:* M. Kaplan.

*Également présent:* M. John Helliwell, conseiller du Comité.

*Témoins: de l'Association des compagnies d'assurance-vie du Canada:* MM. Hervé Belzile, président; E. G. Schafer, ancien président; J. A. Rhind; W. J. Adams; T. R. Suttie; E. H. McVitty; J. W. Popkin; R. D. Radford; G. C. Campbell, consultant fiscal; J. A. Tuck, administrateur directeur; F. C. Dimock, secrétaire.

Le sous-comité reprend son étude du Livre blanc sur la Réforme fiscale.

Le président invite M. Belzile à faire une déclaration d'ouverture qui est suivie par une brève déclaration de la part de M. Adams.

Les témoins répondent aux questions des députés au sujet de leur mémoire (*Voir appendice 27-B, mémoire de l'Association des compagnies d'assurance-vie du Canada*).

L'Association accepte de fournir des renseignements additionnels au sujet de l'effet de prorata sur les recettes fiscales.

Comme il n'y a plus d'autres questions, la séance du Comité est levée, à 12h 35, jusqu'à 3h 30 de l'après-midi.

## AFTERNOON SITTING

(19)

Sub-Committee B of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met this day at 3:55 p.m., the Chairman, Mr. Gillespie, presiding.

*Members present:* Messrs. Alkenbrack, Gillespie, Latulippe, Lambert (*Edmonton*), Mahoney, Noël, Roberts, Thompson (*Red Deer*)—(8).

*Other Member present:* Mr. Kaplan, M.P.

*In attendance:* Mr. John Helliwell, Adviser to the Committee.

*Witnesses: From the Canadian Bankers Association:* Mr. René Leclerc, President; Mr. J. K. Finlayson, Vice-President; Mr. J. A. Boyle, Toronto Dominion Bank; Messrs. J. H. Cornish and M. G. Clennett, The Royal Bank of Canada; Mr. M. H. Maltby, Canadian Imperial Bank of Commerce; Mr. S. A. Shepherd, Bank of Montreal; Mr. A. B. McKie, The Bank of Nova Scotia; Mr. D. D. Peters, The Toronto Dominion Bank; Mr. J. Machabée, The Provincial Bank of Canada, Mr. J. Boulanger, Banque Canadienne Nationale, Mr. S. Sarpkaya, The Canadian Bankers' Association.

The Sub-Committee resumed its consideration of the White Paper on Tax Reform.

The Chairman introduced Mr. Leclerc who, in turn, introduced his officials before making an opening statement. (See Appendix 28-B for the brief of the Canadian Bankers' Association).

The Members then questioned the witnesses.

It was agreed that, in the absence of Mr. Gillespie for this evening's sitting, Mr. Mahoney act as Chairman.

At 5:30 p.m., the questioning of the witnesses being completed, the Sub-Committee adjourned until 8:00 p.m. this day.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(19)

Le sous-comité B du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit de nouveau à 3h 55. Le président, M. Gillespie, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alkenbrack, Gillespie, Latulippe, Lambert (*Edmonton-Ouest*), Mahoney, Noël, Roberts, Thompson (*Red Deer*) (8).

*Autre député présent:* M. Kaplan.

*Également présent:* M. John Helliwell, conseiller du Comité.

*Témoins: de l'Association des banquiers canadiens:* MM. René Leclerc, président; J. K. Kinlayson, vice-président; J. A. Boyle de la Toronto Dominion Bank; J. H. Cornish et M. G. Glennett, de la Banque royale du Canada; M. H. Maltby, de la Banque de commerce canadienne impériale; S. A. Shepherd, de la Banque de Montréal; A. B. McKie, de la Banque de Nouvelle-Écosse; D. D. Peters, de la Banque Toronto-Dominion; J. Machabée, de la Banque provinciale du Canada; J. Boulanger, de la Banque canadienne nationale; S. Sarpkaya, de l'Association des banquiers canadiens.

Le sous-comité reprend son étude du Livre blanc sur la réforme fiscale.

Le président présente M. Leclerc, qui, à son tour, présente ses représentants avant de faire une déclaration d'ouverture. (Voir appendice 28-B, mémoire de l'Association des banquiers canadiens).

Les députés interrogent ensuite les témoins.

Il est convenu que, en l'absence de M. Gillespie à la séance du soir, M. Mahoney occupera le fauteuil de président.

A 5h 30, l'interrogatoire des témoins terminé, la séance du sous-comité est levée jusqu'à 8h du soir.



EVENING SITTING  
(20)

Sub-Committee B of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met this day at 8:12 p.m., the Acting Chairman, Mr. Mahoney, presiding.

*Members present:* Messrs. Alkenbrack, Deakon, Latulippe, Lambert (*Edmonton West*), Mahoney, Noël, Roberts—(7).

*Other Members present:* Messrs. Francis, Kaplan, Nesbitt, Penner, Rose.

*In attendance:* Mr. J. Helliwell, Adviser to the Committee.

*Witnesses: From the Capital Markets Research Program:* Associate Professor Dawson E. Brewer; Professor Seymour Friedland; Assistant Professor James Vasoff; Assistant Professor John Wiginton.

The Sub-Committee resumed its study of the White Paper on Tax Reform.

The Chairman introduced Professor Friedland who following his opening remarks introduced his officials (*See Appendix 29-B for the brief of the Capital Markets Research Program*).

The Members then questioned the witnesses.

The Sub-Committee agreed that the following suggestion proposed by Mr. Kaplan be referred to the Sub-Committee on Agenda and Procedure: That the authors of the Capital Markets Research Program be invited to request that the Department of Finance analyze on it tax model the revenue implications of the alternative systems of corporate tax and shareholder tax considered by them.

At 9:50 p.m., the House of Commons division bells ringing, the Sub-Committee adjourned until 3:30 p.m., Monday June 22, 1970.

*Le cogreffier du comité,*  
G. A. Birch,  
*Joint Clerk of the Committee.*

SÉANCE DU SOIR  
(20)

Le sous-comité B du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit de nouveau à 8h 12. Le président suppléant, M. Mahoney, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Alkenbrack, Deakon, Latulippe, Lambert (*Edmonton-Ouest*), Mahoney, Noël, Roberts—(7).

*Autres députés présents:* MM. Francis, Kaplan, Nesbitt, Penner et Rose.

*Également présent:* M. J. Helliwell, conseiller du Comité.

*Témoins: du Capital Markets Research Program:* MM. Dawson E. Brewer, professeur adjoint; Seymour Friedland; professeur; James Vasoff, professeur adjoint; John Wiginton, professeur adjoint.

Le sous-comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale.

Le président présente M. Friedland, professeur, qui fait une déclaration d'ouverture et présente ses représentants. (*Voir appendice 29-B, mémoire de Capital Markets Research Program*).

Les témoins sont interrogés par les députés.

Le sous-comité accepte de renvoyer au sous-comité du programme et de la procédure la suggestion suivante de M. Kaplan: que les auteurs du *Capital Markets Research Program* demandent au ministère des Finances d'analyser dans leur modèle fiscal les effets sur les recettes des systèmes alternatifs d'impôts sur le revenu des corporations et l'impôt sur le revenu des actionnaires qu'ils ont étudiés.

A 9h 50, à la sonnerie d'appel des députés, la séance du sous-comité est levée jusqu'au lundi 22 juin 1970 à 3h 30 de l'après midi.



[Texte]

**EVIDENCE**

(Recorded by Electronic Apparatus)

**Thursday, June 18, 1970**

• 1122

**The Chairman:** Gentlemen, it is my pleasure to call this meeting to order. We have a quorum and I would like to welcome the representatives from the Canadian Life Insurance Association, a large and distinguished delegation; as large and distinguished as we have had before us during these hearings. I am going to ask Mr. Hervé Belzile, President of the Association, to introduce the members of his delegation to us and to make a brief opening statement. I might also say that following his statement, we will hear a brief statement by Mr. Adams and then we will go right into questioning. These statements should be to highlight the points that you want to be covered in the questioning this morning and further, the briefer we can be with the opening statements I think the better for all concerned. To Mr. Belzile, questions will be directed to you through me by the members. You, of course, can answer those questions you would like to answer and those you want to refer to members of your delegation, I would ask you to do so. If other members of the delegation want to speak, all they have to do is signal me and I will recognize them. Mr. Belzile.

**M. Hervé Belzile (président, Association canadienne des compagnies d'assurance-vie):** Monsieur le président, messieurs les députés, vous me permettez tout d'abord, à titre de président de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie, de vous présenter notre mémoire ainsi que les membres de notre délégation. Je m'appelle Hervé Belzile, président de l'Alliance, compagnie mutuelle d'assurance-vie de Montréal.

Notre Association se compose de 110 compagnies d'assurance-vie œuvrant au Canada. Ces compagnies représentent 99 p. 100 du volume d'assurances et d'annuités transigées au Canada.

These companies welcome the opportunity of expressing their views on tax reform and hope that their submission and the opinions expressed today will be of help in your deliberations.

The submission is divided into three parts. The first deals with tax reform measures directly affecting policyholders. The second

[Interprétation]

**TÉMOIGNAGES**

(Enregistrement électronique)

**Le jeudi 18 juin 1970**

**Le président:** Messieurs, la séance est maintenant ouverte. Je constate qu'il y a quorum. Je tiens à souhaiter la bienvenue aux représentants de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie, une délégation la plus vaste, peut-être, que nous ayons eue à l'une de nos séances. Je vais demander à M. Hervé Belzile, président de l'Association, de bien vouloir présenter les membres qui composent la délégation et de faire une brève déclaration inaugurale. Je puis ajouter qu'à la suite de son exposé et de quelques mots de M. Adams, nous passerons directement aux questions. Les questions devront faire ressortir les points sur lesquels vous voudrez que l'on insiste ce matin, et, plus nous pourrions être brefs, avec les déclarations inaugurales mieux ce sera. Les députés adresseront les questions à M. Belzile par mon intermédiaire. Bien entendu, vous pouvez répondre aux questions auxquelles vous voulez répondre vous-même et vous pouvez en soumettre d'autres aux membres de votre délégation. Si d'autres membres de la délégation veulent prendre la parole, ils n'auront qu'à me le signaler. Monsieur Belzile.

**Mr. Hervé Belzile (President, Canadian Life Insurance Association):** Mr. Chairman, hon. members, allow me as the President of the Canadian Life Insurance Association to introduce our brief as well as the members of our delegation. I am Hervé Belzile, President of Alliance Mutual Life Insurance Company in Montreal.

One hundred and ten life insurance companies doing business in Canada are members of the Association. They do about 99 per cent of the life insurance and annuity business transacted in Canada.

Ces compagnies se réjouissent de l'occasion qu'elles ont d'exposer leurs vues sur la réforme fiscale et espèrent que leur exposé et les opinions exprimées aujourd'hui pourront aider vos délibérations.

Le mémoire est divisé en trois parties. La première partie porte sur les mesures de réforme fiscale qui intéressent directement les



## [Text]

deals with tax reform measures affecting life insurance companies and, through them, company policyholders and shareholders. The third part looks at the savings and investment patterns in Canada in the decade ahead and presents the germ of an idea for a savings incentive program that might be adopted in conjunction with tax reform.

Since our brief was submitted on June 5, the Minister of Finance has written to you indicating ways in which the tax burden implicit in the original White Paper proposals might be reduced during the first five years of the new system. He, of course, indicated that the government would have to review the situation in each year's budget.

Our submission looks ahead 10 years and frankly the life insurance companies are gravely concerned about the prospective shortfall of domestic saving with or without tax reform and with or without the Minister's changes in the White Paper proposals.

Our delegation includes the following persons: Mr. E. G. Schafer, Past President of the Canadian Life Insurance Association and President of The Dominion Life Assurance Company, Waterloo, Ontario; Mr. J. A. Rhind, Second Vice-President of the Association and President of The National Life Assurance Company of Canada, Toronto; Mr. W. J. Adams, Chairman of the Association's Standing Committee on Taxation and Vice President and Secretary of The Canada Life Assurance Company, Toronto; Mr. T. R. Suttie, Executive Vice President of The Equitable Life Insurance Company of Canada, Waterloo, Ontario; Mr. E. H. McVitty, General Counsel of The Manufacturers Life Insurance Company, Toronto; Mr. J. W. Popkin, Senior Economist of the Sun Life Assurance Company of Canada, Montreal; Mr. R. D. Radford, Associate Treasurer of The Canada Life Assurance Company, Toronto; Mr. G. C. Campbell, Tax Consultant, The Canadian Life Insurance Association, Toronto. Also in attendance are J. A. Tuck, Managing Director of the Association and Mr. F. C. Dimock, Secretary.

• 1125

Nous espérons, messieurs, que le nombre de nos délégués ne vous surprendra pas trop. Cinq ou six des agents de compagnies que je viens de mentionner sont spécialement renseignés sur des sujets particuliers traités dans notre mémoire.

I would therefore propose, Mr. Chairman, that the questions of your Committee be directed initially to Mr. W. J. Adams, the Chairman of our Tax Committee, and he will

## [Interpretation]

détenteurs de police. La deuxième partie porte sur les mesures de réforme fiscale qui intéressent les sociétés d'assurance-vie et, par leur entremise, les détenteurs de police et les actionnaires. La troisième partie étudie le système d'épargne et d'investissement au Canada pour la décennie à venir et présente certaines idées embryonnaires au sujet d'un programme d'épargne qui pourrait être adopté en même temps que la réforme fiscale.

Depuis la présentation de notre mémoire, le 5 juin, le ministre des Finances a communiqué avec, vous indiquant comment le fardeau fiscal sous-entendu dans le Livre blanc pourrait être réduit au cours des cinq premières années du nouveau régime. Il a indiqué que le gouvernement devra réviser la situation dans son budget de chaque année.

Notre mémoire anticipe dix années et franchement les compagnies d'assurance-vie se préoccupent fort des déficiences d'épargne nationale avec ou sans les réformes fiscales, que le ministre ou non modifie les propositions du Livre blanc.

Notre délégation se compose des personnes suivantes: M. E. G. Schafer, ancien président de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie et président de *Dominion Life Assurance Company*, de Waterloo, Ontario; M. J. A. Rhind, deuxième vice-président de l'Association et président de la *National Life Assurance Company* du Canada, de Toronto; M. W. J. Adams, président du Comité permanent de l'Association sur l'imposition et vice-président et secrétaire de la *Canada Life Assurance Company*, de Toronto; M. T. R. Suttie, vice-président administratif de *Equitable Life Insurance Company of Canada*, de Waterloo, Ontario; M. E. H. McVitty, conseiller juridique général de la *Manufacturers Life Insurance Company*, de Toronto; M. J. W. Popkin, économiste sénior de la *Sun Life Assurance Company of Canada*, de Montréal; M. R. D. Radford, trésorier adjoint de *Canada Life Assurance Company* de Toronto; M. G. C. Campbell, conseiller fiscal, de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie, de Toronto. Sont aussi présents M. J. A. Tuck, directeur de l'Association, et M. F. C. Dimock, secrétaire.

We hope gentlemen that you will not feel overwhelmed by our number. Five or six of the company officers I have named have special knowledge of particular parts of the brief.

Je propose donc, monsieur le président, que les questions des membres de votre Comité soient adressées tout d'abord à M. W. J. Adams, président de notre comité fiscal qui

## [Texte]

ask one particular person in the delegation to make the initial reply. We hope in this way to be able to give you quick, sound and useful answers in order to use productively the limited time you have available. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Belzile. Mr. Adams?

**Mr. W. J. Adams (Chairman of the Association's Standing Committee on Taxation and Vice-President and Secretary of The Canada Life Assurance Company, Toronto):** Thank you, Mr. Chairman and hon. members for giving me this opportunity. I will only take a minute or two at the very most.

I felt it would be helpful, however, to explain the rationale and purpose of our submission, which I think is different from probably most of the other submissions you have had. The reason is that our business is in a unique position, because as in many other businesses, the major impact of tax changes and tax reforms have already been brought about in our case by Bill No. C-191 which was passed a year ago in June providing a whole new basis for life insurance taxation.

In our submission, therefore, we are primarily drawing to your attention some of the problems and inequities which we have encountered with this legislation, which has now been in effect for a year, and pointing out some of the areas of difficulty we see if some of the White Paper proposals in their proposed form are superimposed on this special legislation. Obviously the White Paper was drafted with the general situation in mind and not with this unusual type of taxation which has now been in effect for a year.

In our brief, as the President has said, parts 1 and 2 are concerned mainly with the effect of these two tax changes upon the 11 million life insurance policyholders in Canada, nearly half of whom incidentally are not income taxpayers. Part 1 refers to the direct tax effect on individuals; part 2 the indirect effect through the taxation of insurance companies themselves. We have little to say about the effect of the proprietary interest on life insurance shareholders because, by and large, they are treated similarly to the shareholders in other kinds of corporations.

We also do not take a stand on such proposals as integration or the differentiation between closely-held or widely-held companies. We do point out, however, that whatever the decision in an area such as integration, some kind of special rules must be made,

## [Interprétation]

demandera à l'un des membres de la délégation de formuler la première réponse. Nous espérons que de cette façon, nous pourrions procéder rapidement et vous donner des réponses utiles et judicieuses afin de bien utiliser le temps limité dont vous disposez.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Belzile. Monsieur Adams.

**M. W. J. Adams (président du Comité permanent de l'Association sur l'imposition et vice-président et secrétaire de la «Canada Life Assurance Company», de Toronto):** Merci, monsieur le président, merci, messieurs les membres du Comité, de m'avoir donné l'occasion de fournir quelques explications. Je ne parlerai que quelques instants.

Il me semblait qu'il serait utile d'expliquer la raison d'être de notre mémoire, lequel est quelque peu différent des autres mémoires que vous avez reçus. La raison de cet état de choses, c'est que nous sommes dans une position unique, car comme dans toute autre entreprise, les répercussions des réformes fiscales, en ce qui nous concerne, ont déjà été appliquées par le Bill C-191 adopté il y a un an en juin, et qui prévoit une nouvelle base pour l'imposition.

Dans notre mémoire, par conséquent, nous vous signalons surtout certains des problèmes et iniquités que nous avons rencontrés dans cette mesure législative en vigueur depuis un an. Nous signalons également certaines des difficultés qui se poseront si les propositions du Livre blanc sont ajoutées à cette mesure spéciale, car manifestement le Livre blanc a été rédigé en tenant compte d'une situation générale et non pas du genre d'imposition spécial qui existe depuis une année.

Dans notre mémoire, comme l'a signalé le président, les parties 1 et 2 s'intéressent principalement aux conséquences de ces deux modifications fiscales qui concerneraient près de 11 millions de détenteurs de police d'assurance au Canada dont près de la moitié ne sont pas contribuables. La première partie a trait aux conséquences directes, sur les particuliers, la deuxième partie, aux répercussions indirectes sur les compagnies. Nous avons peu de commentaires à formuler quant aux répercussions concernant les actionnaires car on les traite de la même façon que les actionnaires d'autres genres de compagnies.

Nous ne nous prononçons pas non plus sur l'intégration ou la distinction entre les sociétés ouvertes et fermées. Nous signalons cependant que, quelles que soient les décisions dans un domaine comme l'intégration, des règlements spéciaux doivent être édictés, étant



[Text]

because the legislation of a year ago already provided for a basis of dividend credits quite different from those for any other business or financial institution. So you cannot just apply integration without some special modification to fit the circumstances we already have.

Similarly in the case of closely-held and widely-held corporations, most of our business does not conform with the concept of either of these, this is the mutual company and the large mutual element even in the stock companies. In all of these matters we have made what we think are positive and constructive recommendations for your consideration. Also in part 3 where we report on the economic studies we have made and the effect of these two pieces of legislation, existing and proposed, upon the capital formation and economic growth of the country, we make constructive suggestions for the creation of new sources of capital to fill the predicted gap between new savings and new capital requirements for the future. Thank you.

**The Chairman:** Thank you Mr. Adams. Mr. Kaplan.

• 1130

**Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, I would have welcomed in your brief a suggestion that some special treatment be accorded to the income earned on residential mortgage investment by your companies. What would your reaction be to that?

**Mr. Adams:** On the income earned by...

**Mr. Kaplan:** Earned by insurance companies on investment in residential mortgages. Do you think that a tax incentive would be an appropriate way of obtaining a greater investment by your companies in residential mortgages?

**Mr. Adams:** May I ask Mr. Popkin or Mr. Radford to reply to that?

**The Chairman:** Mr. Radford.

**Mr. Radford:** I think, Mr. Chairman and Mr. Kaplan, that yes, tax incentives can work. I think we have seen them work in other areas. I do not think that the association did not want to come down to detail of this nature. I think that if you put on any type of tax incentive—some people call it a tax subsidy—you would have to examine very closely the effects that you would have in other areas of the economy.

The life insurance industry has only a pool of capital. Hopefully we try to divide it up.

[Interpretation]

donné que la loi d'il y a un an avait déjà prévu, pour les dividendes, une formule de crédit assez différente de celle des autres maisons d'affaire et de finance. Ainsi, on ne peut procéder à l'intégration sans y apporter de modalité particulière, afin qu'elle s'adapte aux circonstances présentes.

Dans le cas des sociétés ouvertes comme dans celui des sociétés fermées, nos sociétés ne correspondent pas au même concept que les sociétés mutuelles. Nous avons fait, au sujet de toutes ces questions, ce que nous croyons être des recommandations pratiques. De la même façon, dans la troisième partie, où se trouve le compte rendu de nos études économiques des conséquences des deux mesures législatives, en vigueur et proposée, pour ce qui est de la formation des capitaux et du progrès économique, nous faisons des recommandations pratiques visant à amoindrir l'écart entre les besoins de nouveaux capitaux et la situation actuelle. Merci.

**Le président:** Merci monsieur Adams. Monsieur Kaplan.

**M. Kaplan:** Monsieur le président, j'aurais aimé que vous insériez dans votre mémoire une proposition voulant qu'un traitement spécial soit accordé au contribuable qui paie des intérêts sur hypothèque domiciliaire. Quelle serait votre réaction à ce sujet?

**M. Adams:** Sur le revenu que rapporte...

**M. Kaplan:** Sur les revenus que vous retirez des prêts hypothécaires domiciliaires. Croyez-vous qu'une concession fiscale serait un moyen pour votre compagnie d'obtenir de plus forts investissements.

**M. Adams:** M. Popkin ou M. Radford pourraient peut-être répondre.

**Le président:** Monsieur Radford.

**M. Radford:** Monsieur le président, monsieur Kaplan, oui les concessions fiscales donneraient des résultats; elles en ont donné ailleurs. Je ne crois pas que l'association n'ait pas voulu entrer dans de tels détails. N'importe quelle sorte de dégrèvement ou de concession fiscale pourrait avoir dans notre domaine les mêmes conséquences que dans les autres domaines de l'économie.

L'industrie de l'assurance a un capital limité, cherche à la diviser, à le répartir de la



## [Texte]

A free-market mechanism helps to divide it up. So therefore if you bring in some sort of incentive, you interfere with the free market and therefore somebody else goes begging for money. I suspect that we might suggest that it would be more interesting to look at our proposals or develop ideas as to how you could increase the amount of saving that is available in the economy, because I think that saving generated seeks its own level and would seek the mortgage market if the rates were attractive enough.

**Mr. Popkin:** Mr. Chairman, in connection with that, if you notice our proposals regarding savings incentives, we deliberately moved away from trying to discriminate between various types of investment outlets for which this money might be used. We thought this was a fair way of giving an incentive, because if you start giving incentives for various types of investments, you are going to get demands from almost all types. Everybody has their own particular project for stimulation, and we felt that probably a fair way to go about the incentives game is to make it available, as long as it is institutionalized. We thought that was important. We would not designate any particular outlets for that investment.

**Mr. Kaplan:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** I have no questions to ask at this time, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Popkin, perhaps I could ask some questions here in this area of savings.

I was particularly interested in the analysis under Appendix "B" of the brief. You presented a number of comparisons showing how Canadian savings are divided between various sectors. First of all I have a general question.

How do the savings habits of Canadians compare with the savings habits of Americans, the British, the Germans and the Japanese? Have you any idea?

**Mr. Popkin:** Well, we start off with a little characteristic that Canadians basically, in the global way of things, are quite high savers. They save reasonably high proportions. The problem here is that in spite of that fact, we are still one of the really capital-short countries. In other words, while we do have a fairly high saving rate, we also have a very high utilization rate of capital.

**The Chairman:** Can you scale that savings rate alongside the other four countries I have mentioned? Where do we rank?

## [Interprétation]

meilleure façon possible et si on a certaines possessions, il est possible que cela puisse aider. Il faudrait déterminer la façon d'accroître la somme des épargnes dont dispose l'économie, car, si les taux étaient assez importants, on pourrait consacrer cet argent aux prêts hypothécaires.

**M. Popkin:** Monsieur le président, au sujet de ces concessions fiscales pour encourager les épargnes, nos propositions n'essaient pas d'établir de distinction entre les divers débouchés pour les investissements. Si vous commencez à accorder des concessions pour diverses sortes d'investissements, vous aurez des demandes de tous les secteurs de l'économie, de tous les projets. Nous croyons qu'il serait bon que ces concessions soient approuvées pourvu qu'elles soient régies par une institution.

**M. Kaplan:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Roberts.

**M. Roberts:** Je n'ai pas de question à poser pour le moment, monsieur le président.

**Le président:** Peut-être pourrais-je vous poser quelques questions, monsieur Kaplan, en matière d'épargnes. Votre analyse à l'annexe «B» du mémoire m'a intéressé. Vous avez fait des comparaisons pour indiquer comment sont réparties les épargnes canadiennes entre les divers secteurs. D'abord une question générale.

Comment les habitudes d'épargne des Canadiens se comparent-elles à celles des Américains, des Anglais, des Allemands et des Japonais? Avez-vous une idée?

**M. Popkin:** Au fond, dans le tableau d'ensemble les Canadiens épargnent passablement. En dépit de ce fait, nous sommes un des pays qui manquent le plus de capitaux, c'est-à-dire que, même si notre taux d'épargne est plutôt élevé, notre taux d'utilisation des capitaux est aussi très élevé.

**Le président:** Pouvez-vous comparer avec les autres pays que vous avez mentionnés?

[Text]

**Mr. Popkin:** The United States ranks just below us, I would say. The saving rate in Germany, I would say in Europe, is almost as high, and in some odd countries it might be slightly higher. But there is not very much difference. The saving rates in Europe are reasonably high.

The problem of Europe, as a matter of fact the problem worldwide, is not the over-all basic saving rate. It is the distribution of that saving in various categories of investment which are required for social capital purposes and for various other purposes. In other words the advantage of the contractual saving mechanism, the distribution of savings or putting savings to work, is that you tend to get a larger proportion of those savings going into long-term investment forms. And in our case, particularly in fixed investments, in fixed income investment forms, this is where the real crunch of the problem lies.

I do not think you could say that even in Europe generally, or in the United States or even in the United Kingdom, there is a drastic shortage of over-all savings. I think in Canada we do have a special problem here. We have, I think, a larger saving gap relative to our growth potential because our growth potential is much higher than in Europe, and it is much higher than in most other countries.

**The Chairman:** I have heard recently—I do not know whether these figures are correct or not—that United Kingdom savings rates are under 15 per cent of GNE, whereas...

**Mr. Popkin:** You are talking about the private savings.

**The Chairman:** ...in Japan they are of the order of 26 per cent.

**Mr. Popkin:** Right. Japan is a very high saving country.

**The Chairman:** I gather from what you say that we fall in between, but ahead of the United States.

**Mr. Popkin:** That is right.

**Mr. Kaplan:** Did you say our rate was declining?

**Mr. Popkin:** No, what we said was that the contractual portion of saving in Canada is a declining portion. The over-all personal saving rate is not a declining portion, but the amount that is contractual, excluding the national and Quebec pension plans—that part

[Interpretation]

**M. Popkin:** Je dois dire que les États-Unis se classe juste avant nous. Le taux d'épargne en Allemagne, même en Europe, est presque aussi élevé, peut-être même un peu plus élevé dans certains pays, mais la différence n'est pas grande.

Le problème, en Europe, et même dans le monde entier, ce n'est pas le taux d'épargne général, mais plutôt la répartition de ces épargnes entre diverses catégories d'investissements dont on a besoin dans le domaine social et ailleurs. L'avantage, en ce qui concerne la répartition des épargnes, c'est qu'on tend à avoir une plus forte proportion de ces épargnes dans les investissements à long terme. Dans notre cas, le nœud du problème se situe au niveau des investissements fixes.

On ne peut pas dire qu'en Europe généralement, aux États-Unis et même au Royaume-Uni, qu'il y ait une insuffisance nette d'épargne. Au Canada, nous avons un problème particulier: l'écart est plus fort entre nos épargnes et nos besoins de capitaux qu'en Europe, car nos besoins sont plus élevés.

**Le président:** J'ai entendu dire récemment, et j'ignore si ces données sont exactes, que le taux d'épargne au Royaume-Uni est inférieur de 15 p. 100 au produit national brut.

**M. Popkin:** Vous parlez des épargnes privées.

**Le président:** Au Japon ça serait 26 p. 100.

**M. Popkin:** Oui, c'est très élevé au Japon.

**Le président:** Nous nous trouvons entre les deux, mais en avant des États-Unis.

**M. Popkin:** Oui.

**M. Kaplan:** Avez-vous dit que notre taux diminuait?

**M. Popkin:** Ce qu'on a dit, c'est que la portion contractuelle des épargnes décroît. Le taux général des épargnes personnelles ne diminue pas, mais les épargnes contractuelles, à l'exception du Régime de rentes du Québec et du Canada, diminue proportionnellement



*[Texte]*

in the private sector, the contractual part of saving in the private sector outside the national pension plan is a declining portion. We think this is a retrograde trend for the future.

**The Chairman:** Can you really separate out the two? Surely the CPP and the Quebec Pension Plan took over some of the contractual saving that had been done earlier by the private sector.

**Mr. Popkin:** Well, we make this distinction. We feel that you have to keep investment in the private sector in some relationship to capital investment in the public sector. The reason we say this is because of what we might call the complementarity between private investment and government investment. In other words, much of government investment is either to support subsequent private investment such as a road going into a mine. Or in the case of the amount of money we spend on education, there is no sense in having a highly educated force unless you have the technologies with which that force can be put to work and this requires a very heavy investment.

If you look at the technological trend, you will find that that investment is increasing per person employed at a fairly rapid rate. We think that it is not good enough to say that the government is doing the saving and therefore there is no problem if the private sector is not, if it is being done at the expense of the private sector saving. We think that these two have to march along together to have a balanced and efficient use of over-all resources. That is our basic position.

**The Chairman:** Your other basic position is that you really want to change the propensity to save on the part of Canadians. You want them to save a larger part of their incomes, do you not?

**Mr. Popkin:** Well, as we look at these four potential saving streams, or four potential areas of saving in Canada or most countries, there is the government sector which in our opinion turns out to be really not in that same round balance. Over a long period it tends to be a negative or at least a neutral factor in the saving process. At times it is a net saver, and at times it is a net dis-saver. So I think if you are looking at a 10-year period, we cannot count on the government to add, on a net basis, to saving.

**The Chairman:** Would you like to explain the difference between a net saving here on a government basis?

*[Interprétation]*

dans le secteur privé. Nous croyons qu'il s'agit d'une sorte de rétrogression.

**Le président:** Le Plan de pension du Canada et le Régime des rentes du Québec ont absorbé une part des épargnes contractuelles du secteur privé. Pouvez-vous vraiment les considérer séparément?

**M. Popkin:** Nous faisons une distinction. À notre avis, il faut maintenir les investissements du secteur public en relation avec les immobilisations de l'autre secteur. Il y a complémentarité, si l'on peut dire, entre les investissements privés et les investissements du gouvernement. Beaucoup d'investissements du gouvernement appuient les investissements privés futurs, comme les routes donnant accès aux mines, comme ce que nous dépensons pour l'enseignement. L'enseignement théorique doit s'accompagner de technologie, et c'est ce qui exige de gros investissements.

En ce qui concerne la tendance technologique, vous verrez que les investissements par employé augmentent à un taux passablement rapide. Il ne suffit pas de dire que si le gouvernement épargne, les problèmes sont résolus. Il faut que le secteur privé fasse la même chose. Nous croyons que les deux doivent collaborer, afin d'utiliser de façon équilibrée toutes nos ressources.

**Le président:** Nous avons cru que vous vouliez que les Canadiens épargnent plus. N'était-ce pas là une de vos idées de base?

**M. Popkin:** Dans les 4 domaines où l'épargne semble possible, il y a le secteur gouvernemental qui, à notre avis, n'épargne pas suffisamment. À la longue, le résultat qu'il donne est négatif, tout au moins neutre. Si nous considérons une période de 10 ans, nous ne pouvons pas compter sur le gouvernement pour accroître les épargnes nettes.

**Le président:** Il y a eu épargne nette au gouvernement?

[Text]

**Mr. Popkin:** Well, I would take the budget surplus on a national account basis, the budget surplus or deficit, as being their impact on the saving process, really.

• 1140

Now, we have the government—and I am talking about the federal, provincial and municipal governments—while the federal government has been in surplus on the national accounts basis for some time; when you take the provincial and municipal governments there has been very little net savings. We suggest it is such a variable that you really cannot count on it over a period of time to be a net addition of savings.

If we look at the business sector we find it was a net saver some years ago in the sense that retained earnings and depreciation allowances were more than the capital expenditures year by year. This has not been the case for the last 10 years in Canada. It was the case in the United States until about four or five years ago. As we look at the effect of inflation on the adequacy of depreciation allowances we see some negative trends now coming into the corporate profit sector where we believe it is going to be harder for corporations generally over the next ten-year period to pull through the level of earnings that they have had over the past 10 years. Part of the reason is that we are starting off here at a fairly full level of activity whereas in the early nineteen-sixties we had tremendous undercapacity of equipment and buildings.

As we look at these trends we do not see the business sector being a net saver over the whole ten-year period; in fact we see them becoming more and more capital short, drawing more and more on the capital markets over the next 10 years to do the amount of investment they will be required to do.

We come down to two other sectors: the personal sector and the external sector. If we do not get additional saving out of the personal sector, then we are going to have to fall back on the external sector or accept a lower rate of growth. There is no real alternative to this.

There are two things about the external sector. First, we do not think it is desirable even if it were possible to really increase the external capital inflow to the extent necessary to balance this savings gap which we figure to be by 1979 close to very roughly \$4 to 4.5

[Interpretation]

**M. Popkin:** L'excédent budgétaire ou le déficit a des répercussions sur les épargnes.

Je parle ici de tous les gouvernements, non pas seulement du gouvernement fédéral; il y a aussi les gouvernements provinciaux et municipaux. Le gouvernement fédéral a eu un excédent dans l'ensemble, quant aux provinces et aux municipalités, il n'y a guère eu d'épargne. Cela varie tellement qu'on ne peut y compter pour augmenter l'épargne.

Quant au secteur commercial nous avons constaté, qu'il y a quelques années, il y avait épargne nette, car les allocations de dépréciation et les gains retenus étaient plus élevés que les dépenses en immobilisation. Ce n'est plus le cas depuis une dizaine d'années au Canada. C'était ainsi aux États-Unis jusqu'à il y a quatre ou cinq ans et si nous considérons les conséquences de l'inflation sur les allocations de dépréciation, nous constatons une sorte de tendance négative du côté des bénéfices privés, et nous croyons qu'au cours des 10 prochaines années, il sera difficile de maintenir le niveau des 10 années passées. Au début des années 1960, on manquait beaucoup d'équipement et d'immeubles; cette insuffisance n'existe plus aujourd'hui.

Nous ne croyons pas que le secteur commercial puisse, au cours d'une période de 10 ans, épargner beaucoup. En fait, on y manque de plus en plus de capitaux, et il faudra de plus en plus recourir aux marchés des capitaux d'ici 10 ans pour répondre aux besoins. Il reste deux secteurs, le secteur personnel et le secteur extérieur. Si nous n'obtenons pas d'épargnes supplémentaires par le secteur personnel, il faudra ou bien recourir au secteur extérieur, ou bien accepter un taux d'accroissement plus faible.

Pour le secteur extérieur nous ne croyons pas qu'il soit opportun, même si c'était possible, d'accroître l'afflux de capitaux pour équilibrer le manque d'épargne, lequel, vers 1979 sera d'environ 4 à 4½ milliards de dollars. Nous ne croyons pas que ce soit tellement



[Texte]

billion. Even if it were practical we do not think it is too desirable to rely on external capital to that extent. Furthermore, we do not think we are likely to be able to get that amount at a cost which would maintain any degree of efficiency and competitiveness in Canadian industry.

If you look at the United States, which is a tremendous capital market, they have a tougher supply situation than we have. Their interest rate is now higher and all studies indicate that this condition is going to be a very stubborn one.

**Mr. Kaplan:** Mr. Popkin, does it follow from your arguments that we ought to have policies to discourage Canadians from investing abroad? Would that not be included in a solution to that?

**Mr. Popkin:** I would like to take more of a constructive approach to try to get Canadians to save more through some incentive scheme. I think there are advantages to external investments and if you look at the business side as we look at it and if you want to get a viable competitive secondary manufacturing industry, a lot of it is going to have to be done through a sort of multinational setup. In other words, we have to give Canadians the ability to invest in technology, invest in plants abroad, exploit export markets, and you can only do this to some extent by some investment abroad.

I would not be in favour of really shutting down the outflow of capital if it were going to be used for this purpose of building up a competitive secondary manufacturing industry. It is very difficult to make rules and regulations which would not hurt that part of the economy.

**The Chairman:** Mr. Kaplan, I will recognize you again in a moment. The point I wanted to lead you up to, Mr. Popkin, was at the end of Appendix "B" where you had some suggestions with respect to how savings might be increased in Canada and particularly in the personal area. I think the particular suggestion is that perhaps up to \$500 might be designated each year and some kind of tax credit might be extended on a 1:3 basis. Is this one of the thoughts advanced?

**Mr. Popkin:** I think the main thought we want to leave with this Committee is—I did not quite finish this saving thing—that we really come down to the personal sector as being the only sector we can look to to try to increase this domestic saving flow. We think

[Interprétation]

souhaitable de compter sur le marché extérieur. Il est même peu probable que nous puissions obtenir cette somme à un coût qui nous permette de maintenir notre situation de concurrence sur le plan industriel.

Même aux États-Unis, qui ont un marché de capitaux énorme, les choses deviennent de plus en plus difficiles. Les taux d'intérêts y montent continuellement. Toutes les études indiquent que cette situation persistera.

**M. Kaplan:** Nous faudrait-il alors une politique qui découragerait les Canadiens d'investir à l'étranger? Est-ce que ce ne serait pas une partie de la solution?

**M. Popkin:** Il faudrait adopter une attitude plus pratique et demander aux Canadiens d'épargner davantage. Je crois qu'il y a des avantages aux investissements intérieurs, mais du côté commercial si vous voulez une industrie secondaire viable et concurrentielle il faudra une sorte de méthode plus internationale; il faudra que les Canadiens puissent investir dans la technique, dans l'industrie afin d'exploiter les marchés extérieurs et cela ne peut se faire qu'au moyen d'investissements à l'étranger.

Je ne serais donc pas en faveur de couper complètement le départ de capitaux s'il s'agit d'établir une industrie secondaire viable et concurrentielle.

**Le président:** Monsieur Kaplan, vous aurez la parole dans un moment. Ce que je voulais dire, monsieur Popkin, c'est que, à l'appendice B, vous avez des propositions sur la façon dont les épargnes pourraient être accrues au Canada, surtout dans le domaine privé. Vous proposez, je pense, que jusqu'à \$500 pourraient faire l'objet d'un crédit fiscal chaque année, et qu'une taxe de crédit pourrait être établie sur une base de 1.3. C'est une des idées que vous exposez?

**M. Popkin:** L'idée principale que nous voulons exposer au Comité, c'est que le secteur personnel est le seul auquel nous puissions nous adresser pour accroître les épargnes nationales. Nous croyons qu'il y a certains avantages à chercher à obtenir une part de

*[Text]*

there is some advantage in trying to get some of this saving in the lower income groups.

A lot of people do not realize that if you take the \$3,600 to \$9,000 income group—and we will exclude the equities that this group has in housing because this is a special assessment which is not available for capital market purposes—this group does about 45 per cent of the total personal saving in Canada. We think there is room for even further incentive as incomes move up. The characteristics, the problem in this whole area, the biggest problem—and a lot of countries have looked at this and there are schemes in many countries of this nature—is how do you stimulate additional savings without subsidizing savings already in existence.

Therefore, we have structured our scheme on a flow basis, not an asset basis, so that all we are interested in are the additional savings coming into the stream each year. We have worked with very inadequate statistics. There are really not any good statistics on saving-holdings by income class in Canada; we have to sort of make up the figures a little bit here.

Using the figures that are available, we thought we should have a limit on it—and whether it is \$500 or \$600, all these figures we are using are just sort of general guideposts—by two constraints; one the \$600 limit and the other just keeping it between the low of \$3,600 where the saving potential is pretty minimal and say up to \$9,000—maybe it is \$10,000, I do not know what the right figure is—you get the minimum subsidization effect and the maximum stimulus to new savings in our opinion. Using those figures and assuming there are 4.5 million people in this particular group we are talking about...

**The Chairman:** That is 4.5 million taxpayers?

**Mr. Popkin:** Yes, 4.5 million taxpayers. Let us say you have about \$300 additional savings from this group and that only half is new savings, we are subsidizing \$150 and we were getting new savings of \$150, you would get personal savings of about \$600 million more a year and you would have a government revenue loss of something like \$250 million, on our figuring. As I say, these figures are all very rough and ready.

We are suggesting this is an area that deserves much more research and study. I think it is practical; I think it is necessary. We are suggesting to the Committee that

*[Interpretation]*

ces épargnes chez les groupes des petits salariés, c'est-à-dire ceux qui gagnent de \$3,600 à \$9,000. Nous allons exclure la part de propriété dans le logement de ce groupe. Il représente 45 p. 100 des épargnes personnelles au Canada.

Nous croyons qu'il serait possible d'accorder des concessions fiscales plus généreuses; plusieurs pays ont envisagé divers programmes de cette nature. Le grave problème, c'est de savoir comment encourager les épargnes supplémentaires, sans subventionner les épargnes qui existent déjà.

Nous avons donc établi notre régime de telle sorte que tout ce qu'il nous faut, ce sont des épargnes supplémentaires chaque année. Nous avons des statistiques très approximatives par catégorie de revenu.

D'après les chiffres que nous possédons nous avons cru qu'il y aurait lieu de poser une limite soit de \$500.00, soit de \$600.00; tous les chiffres que nous utilisons sont fort approximatifs. Selon certaines contraintes: d'abord une limite de \$600.00, et ensuite disons un minimum de \$3,600 car au-dessous de cela, la possibilité d'épargne est très mince, et pour le niveau supérieur disons autour de \$10,000 les subsides seraient réduits au minimum. En supposant que ce groupe comprend 4½ millions de personnes. .

**Le président:** 4½ millions de contribuables?

**M. Popkin:** Oui. Mettons que vous obtenez une épargne de \$300.00 pour chacun et que la moitié représente de nouvelles épargnes, vous subventionnez donc \$150.00. Les épargnes représenteraient chaque année 600 millions de dollars de plus et le gouvernement perdrait 250 millions de dollars de son côté. Ses chiffres sont très approximatifs, je le répète. Ce que nous proposons, c'est qu'il faudrait explorer davantage ce domaine; ce serait à la fois pratique et nécessaire. Nous proposons au Comité d'étudier sérieusement cette idée.



[Texte]

some serious work be done on this, work that we have not had a chance to do. We have not had the figures to sharpen up the...

**The Chairman:** You are not distinguishing so far as savings are concerned whether they are fixed interest securities or equities.

**Mr. Popkin:** No. What we are suggesting is the creation of an approved instrument. We have not excluded the possibility. It is an approved instrument, something a little bit along the line of the registered retirement saving scheme. And I would not want you to think this would mean that we do not believe we could not liberalize the registered retirement scheme in this process. This does not necessarily mean that, just to cut off that. We think probably there is room for some liberalization on the registered retirement part of it also.

• 1150

But this is a broader scheme. I think the key is that it is an approved instrument that has got to be held for a minimum period. The period we say is five years; maybe it should be seven years; I do not know. But it has got to be locked in there for a period of time in our view and it has to be intermediated. In other words, it should be in an institution which accepts savings or deposits of some type. In other words, which gives a sort of contractual nature to it. We do this to give stability to the savings stream, to get it more even.

One of the disadvantages of the declining contractual saving—if you look at the mutual fund industry, you will find it working out rather seriously here—you get tremendous fluctuations in the savings components, not from year to year, but maybe over certain cycles. In other words, there is much more cycle in the savings stream, say, going through certain industries which are not of a contractual nature and here, the life insurance industry I must say has had this stable characteristic I think, more than any other saving outlet.

**The Chairman:** I have a last question in this area. I have been intrigued with the Japanese approach to this same question of stimulating personal savings. I think they exempt interest income up to a certain stated maximum each year and they have about three or four different categories where income is exempt from any taxation at all. Even though they have heavy inflation, they are getting high rates of personal savings, I think, because of this. I wondered whether

[Interprétation]

**Le président:** Au sujet des épargnes, vous ne faites pas de distinction à savoir s'il s'agit d'épargnes à taux d'intérêt fixe ou de parts de propriété?

**M. Popkin:** Non. Nous voulons un moyen approuvé. Nous n'avons pas exclu cette possibilité. Ce pourrait être un peu comme les épargnes obligatoires enregistrées. Cela ne voudrait pas dire qu'on ne puisse pas libéraliser les régimes de retraite enregistrés; il serait sans doute possible de le faire.

Mais notre plan est plus général et ne durerait qu'une période minimum, disons 5 ans ou 7 ans. Il faudrait prévoir une période fixe. Il faudrait que ces épargnes soient orientées vers des institutions reconnues, qu'elles deviennent en quelque sorte des épargnes contractuelles, afin d'assurer la stabilité de l'afflux des épargnes.

Un des désavantages de ces épargnes contractuelles, si vous prenez les fonds mutuels, pas exemple, vous verrez qu'il y a d'énormes fluctuations dans le taux d'épargne. Il y a une sorte de cycle dans l'afflux des épargnes. Certaines industries d'ordre contractuel, comme l'industrie de l'assurance-vie, sont plus stables, je dirais, que n'importe quelles autres industries qui absorbent les épargnes.

**Le président:** Une dernière question à ce sujet. La façon des Japonais d'envisager le problème de l'encouragement de l'épargne personnelle m'a intrigué. Jusqu'à un certain maximum défini, chaque année ils ont 3 ou 4 catégories différentes de revenus exempts d'impôt, et, malgré la forte inflation, le taux des épargnes personnelles continue d'augmenter. Est-ce que, à votre avis, ce régime pourrait convenir au Canada? Il n'est pas nécessairement régi par une institution, mais



[Text]

you would go so far as to say that this might be an appropriate type of plan for Canada. It is not necessarily institutionalized in your terms. It would favour the fixed security probably rather than the equity because the proposals with respect to equity effectively reduce the tax rate on dividend income. How would you react to this?

**Mr. Popkin:** The only difficulty here is that you are subsidizing really income arising from assets already in existence which would be much more expensive. It is from the government's point of view a much more expensive form of stimulation, I think.

**The Chairman:** You have no figures?

**Mr. Popkin:** I have no figures to support that, but I guess that when you look at the figures you will find that the trade-off between additional saving and the lost government revenue would be higher under that sort of scheme than what we are suggesting.

You see, for every dollar under this sort of scheme, let us say, the marginal rate of tax in this particular group is around 20 per cent. So you are really subsidizing a taxpayer for a dollar additional saving at the rate of 20 per cent.

The negative saving effect in the White Paper was about a one for one ratio. In other words, the total negative impact on saving over-all of the White Paper comes close to \$1 billion in our view, in our figures and the government was getting roughly, let us say, anywhere from \$1 billion to what figure you like to take, \$1 billion additional revenue. So the trade-off there was done for one.

Our trade-off in this particular scheme is 20 cents to 28 cents; in other words, it is much less expensive.

**The Chairman:** You have made some assumptions which are not covered in the White Paper about the \$1 billion effect on savings. I think our figure is something in the order of \$600.

**Mr. Popkin:** That is right.

**The Chairman:** I guess their \$600 and the other \$600 is a one to one.

**Mr. Popkin:** We are counting personal saving of \$100 million under the White Paper roughly is our estimate on that. Then we add in the \$100 million of tax that the insurance industry is, the rough figure that they will likely be paying. Then there is an additional \$150 million that we had in the Carter Report in our brief there of indirect effects, negative saving effects, on the effect of taxing the insurance industry which is more controversi-

[Interpretation]

il favoriserait les valeurs à rendement fixe parce que, en ce qui concerne la part de propriété ou les actions, il réduit l'impôt prélevé sur les dividendes. Qu'en pensez-vous?

**M. Popkin:** La difficulté, c'est que vous subventionnez en réalité un revenu qui provient d'éléments d'actif déjà existant, ce qui coûterait beaucoup plus cher au gouvernement. C'est un encouragement qui serait beaucoup plus coûteux.

**Le président:** Vous n'avez pas de chiffres?

**M. Popkin:** Non, mais j'imagine que si vous consultiez les chiffres vous verriez que l'écart entre les épargnes et la perte de revenus pour le gouvernement serait plus élevé qu'avec le régime que nous proposons.

Pour chaque dollar, mettons que le taux marginal d'imposition en ce qui concerne ce groupe particulier, serait d'environ 20 p. 100. Ainsi, vous subventionnez le contribuable pour ses épargnes supplémentaires au rythme de 20 p. 100.

Les conséquences négatives sur le plan des épargnes, autrement dit les répercussions négatives globales, représentent à peu près 1 milliard de dollars d'après la proposition du Livre blanc. Ce sont des chiffres approximatifs et le gouvernement en tire 1 milliard de revenu de plus. Donc, le rapport est de un à un dans ce cas-là.

Quant à notre plan particulier, le rapport y est de 20 cents à 28 cents, donc beaucoup moins coûteux.

**Le président:** Vous avez fait des suppositions qui ne se trouvent pas dans le Livre blanc, au sujet de surplus de revenu de 1 milliard de dollars. Il me semble que nos chiffres étaient de l'ordre de \$600.

**M. Popkin:** C'est exact.

**Le président:** Leur \$600 et notre \$600 sont donc dans un rapport de un à un.

**M. Popkin:** Aux épargnes personnelles de 100 millions de dollars, disons découlant des propositions du Livre blanc, nous avons ajouté les 100 millions de dollars d'impôt que l'industrie de l'assurance devra payer; ensuite il y a un autre 150 millions de dollars dont parlait le rapport Carter contenu dans notre mémoire, comme conséquence indirecte sur l'imposition des compagnies d'assurance. Il s'agit d'un point litigieux, et il y aura des

## [Texte]

al, but there is some indirect effect there. Then, on the business side, it is about \$750 million decline in business saving. I would not want to get tied down to any particular figure, but it is in this area. I am just giving general areas of magnitude.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Popkin. I have on my list, Mr. Deakon. Mr. Kaplan, have you a point of order?

**Mr. Kaplan:** I have a very short supplementary. Mr. Deakon do you mind?

**Mr. Deakon:** No, no, go ahead.

**The Chairman:** This morning the Chair is accepting supplementaries but the Chair will not necessarily do so this afternoon.

**Mr. Kaplan:** Is it not an open question today whether people respond to increased incentives to save by saving more?

**Mr. Popkin:** That is right.

**Mr. Kaplan:** I know the expectation was that as the interest rate on deposits was increased over the last four or five years, that more people would spend less and save more and they have not. If you make that assumption and offer the incentive on that basis, you might be running against what I believe is the economic principle involved, that both spending and saving, are a function of income and not of the return.

**Mr. Popkin:** You are quite right. The schemes that have been in operation in various European countries have had varying success. The schemes that have had the greatest success in stimulating savings are those that have been tied into the income concept rather than the assets concept. Nobody really knows whether this would work as we have suggested. There are plans in operation in Europe which suggest that savings have increased. I think our problem is so serious that I think we should at least give it a try.

**Mr. Kaplan:** You admit that life style is perhaps more a relevant consideration than return?

**Mr. Popkin:** There are arguments on both sides of this; I agree with you. I think, as I say, we have some examples where this type of scheme has worked. As I say, our need is so great that I do not think we should overlook trying it.

**The Chairman:** Mr. Deakon.

**Mr. Deakon:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask a question through you to Mr. Adams Does your association, sir, repre-

## [Interprétation]

répercussions indirectes sur le plan commercial, c'est-à-dire une diminution d'environ 750 millions de l'épargne dans ce domaine. Je ne voudrais pas trop insister, mais ce serait de cet ordre de grandeur.

**Le président:** Merci. J'ai sur ma liste M. Deakon, monsieur Kaplan, avez-vous une objection?

**M. Kaplan:** J'ai une question supplémentaire. Vous permettez, monsieur Deakon?

**M. Deakon:** Oui.

**Le président:** Jusqu'ici j'ai accepté les questions supplémentaires, mais je ne continuerai peut-être pas cet après-midi.

**M. Kaplan:** On se demande aujourd'hui si les gens réagissent aux encouragements en épargnant davantage.

**M. Popkin:** En effet.

**M. Kaplan:** Je sais qu'on s'attendait que, avec l'augmentation du taux d'intérêt sur les dépôts depuis les 4 ou 5 dernières années, plus de gens dépenseraient moins et épargneraient plus. Si vous partez de cette supposition et accordez des encouragements, vous irez peut-être contre le principe économique selon lequel les dépenses et les épargnes sont toutes deux en fonction du revenu.

**M. Popkin:** Vous avez tout à fait raison. Les programmes par exemple qui ont été en vigueur dans les pays de l'Eruope ont eu des succès variés; les programmes qui ont le mieux réussi à favoriser l'épargne sont ceux qui ont été reliés au concept revenu. Personne ne sait si ce plan donnerait de bons résultats. Il y a des programmes en Europe qui indiquent que les épargnes ont augmenté. Notre problème est tellement grave que nous devrions au moins en faire l'essai.

**M. Kaplan:** Ce style de vie est peut-être une considération encore plus pertinente que rassurante.

**M. Popkin:** Je crois qu'il y a des arguments pour et contre. Mais nous avons certains exemples qui indiquent que ce genre de programme a donné de bons résultats. Nous en avons tellement besoin que je ne pense pas que nous devions les négliger.

**Le président:** Monsieur Deakon.

**M. Deakon:** Merci monsieur le président. J'aimerais poser une question à M. Adams. Votre association représente-t-elle des compa-



[Text]

sent nonresident companies carrying on life insurance business in Canada?

**Mr. Adams:** Yes, sir, it does.

**Mr. Deakon:** How many companies?

**Mr. Adams:** Roughly 50 nonresident companies.

**The Chairman:** Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** Thank you, Mr Chairman. I wanted to ask a question or two about lump sum pension arrangements. Trying to look at it from a governmental point of view, I can see why one would want to have tax advantages encourage arrangements that would provide a pension in old age and I could see why one would want special tax benefits to encourage that or one might want special tax benefits to those who take out a lump sum and put that lump sum into some kind of annuity or form of payment that would keep providing them with income throughout their old age. Could I have some discussion or argument to show the rationale why it would be necessarily desirable to encourage people to be in a position where they could take out a lump sum payment and use it for any kind of purpose and give them tax advantages to do that. That does not seem to me to correspond, perhaps, with the original intention or purposes in providing lump sum payment tax benefits. I am not saying that I necessarily dispute the advantages of doing that, but I would like to have some rationale provided to me why this is a good thing. It seems to me to be a way of delaying income and getting a tax advantage in relation to it, which is not necessarily desirable nor justifiable on the humanitarian or social grounds which generally support tax advantages to pension arrangements.

**Mr. Adams:** Mr. Chairman, may I ask Mr. Suttie to reply to that?

**The Chairman:** Mr. Suttie.

**Mr. Suttie:** Mr. Chairman, I do not think our brief is asking for any advantage on lump sum refunds for pension plans. Our concern is that the general averaging will actually work as a disadvantage, that the recipient would be paying a higher rate of taxation than the individual who has taken money and over a period of years, was saving during the years he paid it in. Our main concern as far as the pension plans is the lump sum refund advance where it may very well be much more practical for the beneficiary to receive a lump sum. If you have a widow with young children it is no use her turning that over into a registered retirement plan to provide

[Interpretation]

gnies qui ne sont pas installées au Canada, mais qui y font affaires?

**M. Adams:** Oui, monsieur.

**M. Deakon:** Combien de compagnies?

**M. Adams:** Environ 50 compagnies.

**Le président:** Monsieur Roberts.

**M. Roberts:** Merci, monsieur le président. J'aimerais poser certaines questions au sujet des pensions. En me plaçant au point de vue du gouvernement, je puis voir pourquoi on voudrait imposer les avantages qui en découlent. Je comprends pourquoi nous voulons des avantages fiscaux pour encourager les programmes assurant la pension de retraite. On pourrait vouloir des avantages fiscaux spéciaux pour ceux qui reçoivent un versement global, et qui le consacrent à une rente pour leurs vieux jours. Je me demande si on peut nous démontrer pourquoi il serait nécessairement souhaitable d'encourager les gens à recevoir un versement global qu'ils utiliseraient à n'importe quelle fin, et à les faire bénéficier d'avantages fiscaux pour ce faire. Il me semble que cela ne correspond pas à l'objectif initial. Je ne conteste les avantages d'agir de la sorte, mais j'aimerais qu'on me dise pourquoi c'est une bonne chose. Il me semble que c'est une espèce de revenu différé qui reçoit des avantages fiscaux, ce qui n'est pas nécessairement souhaitable ou justifiable pour des raisons humanitaires et sociales qui habituellement appuient les avantages fiscaux concernant les pensions.

**M. Adams:** Puis-je demander à M. Suttie de répondre à cette question?

**Le président:** Monsieur Suttie.

**M. Suttie:** Monsieur le président, je ne pense pas que notre mémoire réclame des avantages pour le programme de pensions. Nous nous préoccupons plutôt de la question de la pondération générale. Les bénéficiaires paieront un taux d'impôt plus élevé que ceux qui avaient épargné à cette fin pendant des années. Notre principale préoccupation au sujet du programme de pension c'est là où il existe un remboursement total, ce qui est beaucoup plus pratique peut-être pour le bénéficiaire. À quoi servirait, à une veuve avec de jeunes enfants par exemple, d'être inscrite à un programme dont elle ne bénéficierait qu'à 65 ans. Elle a besoin d'un revenu,

[Texte]

income for her at 65. The crucial need to her is income as she needs it and for that to be hit by a marginal rate of tax at the time she received it and also possibly by estate tax seems to us to be monstrous.

• 1200

**Mr. Roberts:** If it is a widow, she would be paying succession duties but she would not be paying an estate tax.

**Mr. Suttie:** I agree.

**Mr. Roberts:** The section to which you refer covers much more than simply payments at death. However, you are really thinking of the problem of payments at death.

**Mr. Suttie:** This is the major concern as far as the refunds in the pension plan are concerned. We were making the point in connection with our suspicion that Section 35 will be removed. May I carry on with that, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Please do, Mr. Suttie.

**Mr. Suttie:** This deals with payments which currently are taxed under Section 7 where it combines the principal and interest. Then a payment is made under the advantageous terms of Section 35 of the Income Tax Act which allows it to be taxed at the average rate of the year in which it is received and of the two previous years.

This refers only to benefits which have not received any tax concession at all during the accumulation period and would in fact in our case have been taxed in the hands of the company while it was being accumulated. It seems to us completely wrong that when that payment is received it be taxed, because it is a marginal rate, at the individual's present rate of income tax which may be a higher rate than existed during the period he accumulated the money. It is quite wrong to tax him at that marginal rate. There should be a system of averaging at a favourable rate.

**Mr. Roberts:** Yes, I can see that point and agree with it, Mr. Chairman. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I do not want to continue, Mr. Chairman, with the point opened up by Mr. Roberts. The witness indicated that the widow would not be paying any estate tax. That is unfortunately one of the complexities of the situation at the present time. Her husband has to give her every-

[Interprétation]

lequel est fortement imposé lorsqu'elle le reçoit. Il nous semble que ces taxes sur la succession sont inhumaines.

**M. Roberts:** S'il s'agit d'une veuve, elle devra payer, évidemment, les droits de succession, mais pas d'impôt sur les biens transmis par décès.

**M. Suttie:** Oui.

**M. Roberts:** Par conséquent, l'article dont vous parlez, traite d'autre chose que des frais au décès. Cependant, c'est ce à quoi vous pensez réellement.

**M. Suttie:** C'est la principale préoccupation en ce qui concerne les remboursements dans les programmes de pension. Nous avons soulevé la question en espérant que l'article 35 serait enlevé. Puis-je continuer, monsieur le président?

**Le président:** Oui.

**M. Suttie:** Il s'agit des versements imposés en vertu de l'article 7 qui réunit capital et intérêts. Ainsi, un versement est effectué selon les conditions mentionnées à l'article 35 de la Loi de l'impôt sur le revenu qui admet l'imposition selon un taux moyen, pour l'année au cours de laquelle il est reçu et pour les deux précédentes.

Cette mesure ne s'applique qu'aux prestations qui n'ont eu aucune concession fiscale au cours de leur période d'accumulation, et qui, dans notre cas, ont été imposées par la compagnie. Il me semble une aberration que, lorsque ce versement est reçu, il soit imposé au taux en vigueur qui peut-être plus élevé que pendant la période d'accumulation; je crois qu'il ne serait pas juste d'imposer au taux maximum, il faudrait un taux avantageux.

**M. Roberts:** Je comprends ce point de vue, et je suis d'accord, monsieur le président. Merci.

**Le président:** Monsieur Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, au sujet du point soulevé par M. Roberts, le témoin a indiqué que la veuve ne paierait pas de taxe de succession. Malheureusement, c'est là l'une des complexités de la situation à l'heure actuelle. C'est que le mari doit tout lui donner. S'il a par exemple un



[Text]

thing. If he has set up an estate whereby there may be an educational trust, some gifts to charities or anything like that, everything goes into the basket for estate tax. Then we have an entirely new ball game.

What is the rationale behind the introduction of a disincentive to saving which, I would put to you, Mr. Chairman, is the effect of the White Paper proposals with regard to these lump sum payments and the method of averaging?

**The Chairman:** Would anyone like to comment on Mr. Lambert's remarks? Mr. Suttie.

**Mr. Suttie:** I am afraid I accepted too readily the comment that there would be no estate tax. There would only be no estate tax if it were payable to the widow. There are situations in which there would be estate tax and certainly there could be succession duties.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** May I then switch to another point? What has been the effect of the changes in the Income Tax Act as they affect the life insurance companies? What effect does this have on the plans for retirement, rates insofar as annuitants, rates insofar as persons taking out various forms of life contracts and generally the melding-in of those proposals as a slice of Carter with other slices of White Paper proposals?

**The Chairman:** Who would like to comment? Mr. Schafer.

**Mr. E. G. Schafer (Past President of The Canadian Life Insurance Association):** Mr. Chairman, the first part of the question was what has been the effect on the life insurance industry of the taxation that was introduced last year. Naturally the effect has been to lessen the ability of the companies to build a surplus. It has certainly encouraged them or forced them to withhold any dividend increases that they might have contemplated. Some companies have actually modified or lowered their dividend scales. Certainly, over the long period, it is going to mean that companies will be charging more for their product. I do not think that point can be argued.

Your next question was what is this doing to rates. Indirectly then it means a higher cost to the policyholder through either lower dividends or higher premium rates although the specific you mentioned was annuities. If you meant single-premium annuities, they are enjoying very favourable rates because of the extremely high interest rates that we can get

[Interpretation]

capital, il pourra y avoir une caisse de fiducie d'éducation, des dons de charité ou autres; tout est dans le même panier au point de vue de la taxe de succession.

Je me demandais de quelle façon justifier la présentation d'une mesure de dissuasion aux épargnes, ce qui serait la conséquence des propositions du Livre blanc au sujet de ces paiements totaux, et les méthodes de pondération.

**Le président:** Quelqu'un voudrait-il faire des commentaires au sujet des observations de M. Lambert? Monsieur Suttie.

**M. Suttie:** Je crois que j'ai accepté trop facilement le fait qu'il n'y aurait pas de taxe de succession. Il n'y aurait pas de taxe de succession si c'était payable à la veuve, mais il y a des situations où il y aurait sûrement des droits successoraux.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Puis-je passer à un autre sujet? Quelles ont été les conséquences des modifications de la loi de l'impôt sur le revenu, intéressant les compagnies d'assurance-vie, et quelle répercussion cela a-t-il sur les plans de retraite, sur les taux en ce qui concerne les rentiers, sur les taux pour les personnes qui assument différents contrats d'assurance-vie, et d'une façon générale sur le fusionnement de ces propositions avec la partie du Livre blanc appelée Carter, et d'autres?

**Le président:** Qui voudra faire un commentaire là-dessus? Monsieur Schafer.

**M. E. G. Schafer (ancien président, «The Canadian Life Insurance Association»):** Monsieur le président, la première partie de la question était: quelles ont été les conséquences sur l'industrie de l'assurance-vie, des mesures d'imposition adoptées l'an dernier. Bien entendu, cela a eu pour conséquence d'amoindrir l'attitude des compagnies à accumuler des excédents. Cela les a sûrement encouragées ou forcées à différer toute augmentation de dividendes qui était envisagée. En fait, certaines compagnies ont modifié ou réduit leur tarif de dividende. A la longue, cela signifierait que certaines compagnies demanderont plus pour ce qu'ils donnent. Je ne pense pas que cela puisse être discuté.

La question suivante: Quels sont les conséquences sur les taux? Eh bien, indirectement, cela veut dire que les porteurs de police paieront plus, ou que les dividendes seront moins élevés, même en ce qui concerne les rentes dont vous avez parlé. Si vous parlez des rentes à prime unique, leurs taux sont très favorables, en raison des taux extrêmement

[Texte]

on the money. For the time being, certainly, they have not been adversely affected. I am not quite sure whether I get the full impact of the question.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I was not thinking so much of annuities and so forth. Those are conditions of the market. They are not conditions of the Income Tax Act or of the White Paper proposals.

**Mr. Schafer:** That is very true.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The reason I asked this is that these selfsame questions were asked of the life insurance underwriters, your individual representatives as a matter of fact, who through their association made representations concerning the White Paper before the other subcommittee.

**Mr. Schafer:** Yes.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** They suggested that perhaps your association and your particular group of witnesses would be better qualified to comment upon the piecemeal effect of introducing the taxation on certain revenues of life insurance companies and what result this has on the propensity to save through life insurance contracts of one sort or another.

**Mr. Schafer:** Certainly that again is awfully hard to separate. The specific impact of a tax and the impact of economic conditions is generally on the level of interest rates. We have had a very heavy demand for policy loans. That is very easy to understand. Naturally that has meant we have less money available for investment, therefore less net savings for the life insurance process. There has also been some increase in surrenders but we do not know whether this is because of economic conditions or because of the tax. I think it is much too early to say categorically what has been the impact of tax. Maybe some of the other members of the group would like to comment.

**Mr. Adams:** I think Mr. Popkin may have something to add to that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Popkin.

**Mr. Popkin:** Mr. Chairman, I think that Mr. Lambert has the brief that the industry presented to the Carter Commission. In that we tried to estimate the negative effect on savings of taxing the insurance industry. We came up at that time with indirect effects. We thought the industry would lose savings which would not be automatically held in the saving form but would be more likely spent.

[Interprétation]

élevés d'intérêt que nous pouvons obtenir sur les fonds. Pour le moment, du moins, les rentes n'ont pas subi de contrecoup. J'ignore si j'ai tout à fait bien compris la question.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il s'agit de conditions du marché, et non des propositions du Livre blanc.

**M. Schafer:** En effet.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** La raison pour laquelle je pose cette question, c'est qu'on pose ces mêmes questions aux assureurs-vie, vos représentants, en fait, qui ont cru que leur association avait présenté des instances au sujet du Livre blanc devant d'autres sous-comités.

**M. Schafer:** Oui.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ils avaient dit que votre association et votre groupe de témoins seraient mieux qualifiés pour faire des commentaires sur les conséquences partielles de l'application d'impôt à certains revenus des compagnies d'assurance-vie, et sur les résultats que cela a eu sur la tendance à épargner par l'intermédiaire des contrats d'assurance, d'une façon ou d'une autre.

**M. Schafer:** Bien sûr, encore une fois, on a peine à établir une distinction qui, entre les répercussions d'une taxe en particulier et les répercussions des conditions économiques se situe généralement au niveau des taux d'intérêts. Nous avons eu une forte demande de prêts pour nos polices, ce qui veut dire que nous avons moins d'argent disponible pour investir, et, par conséquent, moins d'épargne nette résultant de l'assurance. Il y a eu aussi des augmentations de cession, mais, quant à savoir si c'est en raison des conditions économiques ou en raison de l'impôt, je crois qu'il est trop tôt pour déclarer catégoriquement quelles ont été les répercussions des impôts. Peut-être que les autres membres de la délégation pourraient ajouter quelque chose.

**M. Adams:** M. Popkin a peut-être quelque chose à ajouter, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Popkin.

**M. Popkin:** Monsieur le président, je pense que M. Lambert a le mémoire présenté par l'industrie à la Commission Carter. Nous tentons d'évaluer les effets négatifs sur les épargnes de l'imposition des compagnies d'assurance. A notre avis, l'industrie perdrait des épargnes qui ne seraient pas automatiquement sous forme d'épargne pour un total d'environ 100 millions de dollars. Vers la cin-



[Text]

At that time our estimate was something like \$100 million. By the fifth year, we estimate the negative effect annual rate on savings to be \$150 million. It is far too early to say whether that estimate is correct or not but I would say the trend so far does not give us any reason to want to change that figure.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, were any questions asked of the witnesses concerning the effect of the different proposals to tax the stocks of widely-held Canadian companies?

**The Chairman:** No.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** May I turn to that briefly then. In the light of the changes in the Insurance Act allowing the insurance companies greater flexibility and inducement in fact—at least so said the Minister of Finance—to invest in equity stocks and development stocks rather than in debt obligations and the older type of securities that you are limited to, what about the White Paper proposals about the five-year evaluation of widely-held Canadian stocks? How is that going to affect your investment policies if at all?

**The Chairman:** Mr. Adams.

**Mr. Adams:** I would ask Mr. Radford to answer.

**Mr. Radford:** Mr. Chairman, in answer to your specific question, the five-year re-evaluation of stocks held by a life company, it was generally speaking the view that we were not particularly concerned as a life insurance company. In our brief we mentioned the fact that we would join with other people against this proposal, but we were thinking of the great mass of people and the effect on Canada, not the effect on us.

• 1210

If I might go back to an earlier part of your statement when you referred to the Minister of Finance saying that when we became taxable, equities to a life company within its present product line would be more attractive. May I point out that if you have had an opportunity in our main part in Appendix A, we point out that under the present tax law as passed last June, common stocks are not attractive to a life insurance company. They bear a tax rate in the one hypothetical case we gave which were figures from a true company, that dividends were in paying a tax in

[Interpretation]

quième année, les pertes seraient de \$150 millions de dollars. Il est trop tôt pour dire si cette évaluation est juste ou non, mais les tendances jusqu'ici ne donne pas lieu de modifier ce chiffre.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, est-ce qu'on a posé des questions aux témoins au sujet des répercussions des diverses propositions visant à imposer le capital social des sociétés canadiennes ouvertes?

**Le président:** Non.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Puis-je en parler en quelques mots? Je me demande, à la lumière des modifications de la Loi sur les compagnies d'assurance, qui donne aux compagnies d'assurance plus de souplesse, comme l'a dit le Ministre des Finances, en ce qui concerne les investissements dans le capital social, les actions ordinaires, plutôt que dans des obligations de dettes et les autres genres de valeurs, ce qu'il faut penser des propositions du Livre blanc quant à la prévision de 5 ans des sociétés canadiennes ouvertes? Comment cela va-t-il influencer votre politique de placement?

**Le président:** Monsieur Adams.

**M. Adams:** Monsieur Radford va répondre.

**M. Radford:** Monsieur le président, en réponse à votre question, la réévaluation de 5 ans des actions détenues par une compagnie d'assurance-vie, je crois que d'une façon générale, on estimait que, quant aux répercussions fiscales, nous n'étions pas particulièrement inquiets.

Nous mentionnons dans notre mémoire le fait que nous allons nous associer à d'autres, contre cette proposition, eh bien, nous songions à un grand nombre de gens et aux répercussions au Canada et non pas seulement en ce qui nous concerne.

Si l'on me permet de revenir au début de votre déclaration lorsque vous vous en rapportiez au ministre des Finances, qui disait que lorsque nous devenions imposables, le capital social d'une compagnie d'assurances était plus intéressant.

A l'appendice A nous signalons qu'en vertu des lois fiscales adoptées en juin dernier, les actions ordinaires ne sont pas intéressantes pour une compagnie d'assurance-vie puisqu'elles portent un taux d'impôt. Dans le cas hypothétique énoncé, nous avons donné les chiffres d'une compagnie réelle; ses dividen-

*[Texte]*

our hands of about 36 per cent, whereas interest from bonds or mortgages would be paying a tax rate of about 48 per cent. You can see that on the rate of return concept, stocks are not attractive when you take the differential between the rate of return on a stock and the rate of return on a bond or a mortgage. This comes into our part of talking about the previous tax Bill that was passed in our case where we questioned the rationale on several bases of the prorationing that occurs in the Bill and the formula used on our income which divides the dividends from Canadian corporations between non-taxable policyholders, other policyholders which would be participating policyholders and the company and the queer effect that it has when you introduce one more dollar.

You find out when you look at the tax Bill itself and you look at a static position, it reads correctly that the policyholder will be taxed at 15 per cent and he will receive the 20 per cent dividend credit. On money moving to non-taxable policyholders, which is largely pension funds and non-participating business before October 22, 1968 there is no tax credit because that is not taxable in his hands. Then the corporation gets the standard corporation procedure, there is no tax on a dividend received from it. Everything looks fine until you introduce another dollar. You have a dividend increase and all of a sudden you find that dividend is taxed in the case of the company illustrated here at 36 per cent. So we did not receive an incentive to buy common stocks under the previous act. In fact, you might say that it is almost a disincentive and has certain disincentive factors when you look at some of our particular policyholders.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** May I correct what I hope is not a misapprehension. I was not referring to the taxation statute as it dealt with the life insurance companies, but the amendment to the Investment of Life Insurance Companies Act which, as you may recall, was opened up to introduce more flexibility into the investment policies of life insurance companies, general insurance companies, trust companies and so forth. There was a parallel development about two years ago.

There were many brave words said at that time as to what this would do for the industry. I want to know what last year's changes to the Income Tax Act with regard to life insurance companies has done to that particular concept and what this will do to it.

**Mr. Radford:** If I may continue, I think, sir, the enlargement of the powers of the life

*[Interprétation]*

des exigeaient un impôt de 36 p. 100 alors que les intérêts sur les hypothèques avaient un taux de 48 p. 100. Vous pouvez constater que d'après le taux de rémunération les actions ordinaires ne sont pas intéressantes si l'on tient compte de la différence entre le produit de l'hypothèque et le produit des actions ordinaires. C'était dans le mémoire présenté au sujet du bill fiscal adopté dans le passé. Et nous avons mis en cause la justification du bill et la formule d'application qui divise les dividendes des sociétés du Canada entre les détenteurs de police non imposable, les autres participants, et la compagnie. Et cela a des effets étranges si l'on introduit un autre dollar.

Et l'on constate que, si l'on considère le projet de loi sur la fiscalité d'un point de vue statique, les détenteurs de police seront imposés à 15 p. 100 et recevront le crédit-dividende de 20 p. 100.

Les détenteurs de police non imposable, qui sont surtout des fonds de pensions avant le 22 octobre 1968, n'ont aucun crédit d'impôt, justement parce que leur police n'est pas imposable. Et la société est traitée de la façon normale. Tout cela paraît fort bien jusqu'à ce que l'on introduise un autre dollar. Il y a une augmentation de dividendes et, tout d'un coup, l'on constate que ce dividende est imposé à 36 p. 100. Par conséquent, nous n'avons eu aucune incitation à acheter des actions ordinaires. En fait on nous a plutôt découragé, ce qui a eu des effets décourageants, si l'on considère certains de nos détenteurs de police.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Puis-je corriger quelque chose qui, j'espère, n'est pas une erreur? Je ne parlais pas de la loi fiscale intéressant les compagnies d'assurance-vie, mais des modifications à la Loi sur les sociétés d'assurance-vie qui, comme vous le savez peut-être, apportaient plus de souplesse à la politique générale d'investissement des compagnies d'assurance-vie, d'assurance générale et de fiducie, etc. Il y avait une expansion parallèle il y a environ deux ans.

A ce moment-là, on a fait nombre de beaux discours au sujet des répercussions que cela aurait sur l'industrie.

J'aimerais savoir ce que les modifications de l'an dernier à la Loi de l'impôt sur le revenu ont fait et feront à ce concept.

**M. Radford:** Si vous me permettez de préciser, je crois que l'accroissement des pouvoirs



[Text]

companies—I may be corrected, but I think you are thinking about where we have the power to have segregated funds, and I think all the life insurance companies probably in Canada have introduced in the pension plan area segregated funds, where we hold assets for employers for backing up their pension plans. Also where we have now introduced, and I think most Canadian life companies have introduced in the last six months, what is referred to as a variable annuity which is very close in structure and its effect on the individual to a mutual fund where we are holding stocks in selling units. Am I again still missing your point, sir?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes, what I was concerned about was the proportion of getting a total mix that you were limited to certain categories of common stocks, certain categories of preferred stocks that had to have particular earnings records and all this sort of thing. This basket was opened. Now at that time it was indicated that it was to encourage Canadian life insurance companies to invest in Canadian equities to a greater degree.

**Mr. Radford:** Then I would say, sir, that you turned around last year and the effect, as we study the tax act of last year and how it affected us, is that we have a disincentive with this marginal rate of tax and therefore we have, I believe, probably on an industry basis, increased our investment in common stocks, but we have done this by moving to the segregated fund concept and moving out of our traditional role, if you wish, of offering guarantees to the policyholder and placing the investment risk on him where he, in fact, is the owner or receives benefits which are indexed off a pool of common stocks.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Under your new proposals, how would they be affected by the proposal that there shall be a capital gains tax on the deemed revaluation every five years on widely-held Canadian stocks?

**Mr. Radford:** The effect in our segregated fund area, sir, will be the same as the effect would be on a mutual fund. I think they are presenting arguments that they believe in general this is going to make their vehicles less attractive to individuals. Now you have a saw-off here trying to evaluate the White Paper as to whether the concept of partial integration, which will improve the after-tax yield to an individual on a common stock holding and through a mutual fund or through a segregated fund or even into a life company, his after-tax yield will be

[Interpretation]

des compagnies d'assurance-vie, on pourra me reprendre...mais je crois que vous vous demandez si nous avons la puissance d'avoir des fonds séparés. Toutes les sociétés d'assurance-vie du Canada les ont introduits dans leurs régimes de pensions, et les employeurs les utilisent pour appuyer ces programmes de pensions. De plus, la plupart des compagnies d'assurance-vie, au cours des dix derniers mois, ont une rente variable qui se rapproche beaucoup par sa structure et ses effets sur les individus d'une compagnie d'un fonds mutuel, où l'on détient des actions et les vend en unité. Est-ce que j'ai bien saisi, monsieur?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui, ce qui me préoccupait c'était la proportion dans l'ensemble. Vous vous dites limités à certaines catégories d'actions ordinaires, à certaines catégories d'actions privilégiées qui n'ont aucun dossier de gain spécial... Et, tout cela est ouvert. Mais, on avait dit que c'était pour encourager les compagnies d'assurance-vie du Canada à investir dans le capital social des compagnies canadiennes dans une plus large mesure.

**M. Radford:** Monsieur, vous vous attardez trop à l'an dernier et ses conséquences tandis que nous étudions la loi fiscale de l'an dernier et ses répercussions sur nous, c'est-à-dire la mesure de dissuasion et le taux d'impôt maximum. Nous avons accru notre investissement d'actions ordinaires, en adoptant les fonds séparés et en abandonnant notre rôle traditionnel selon lequel on offrait des garanties au porteur de police, qui, en fait, est le propriétaire qui bénéficie des avantages tirés d'une mise en commun d'actions ordinaires.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** D'après votre nouvelle proposition, comment cela pourrait-il influencer la proposition selon laquelle il devrait y avoir une taxe de gains de capital sur la réévaluation à tous les cinq ans, des actions de compagnies ouvertes?

**M. Radford:** Les effets seront les mêmes qu'en ce qui concerne une compagnie d'assurance de fonds mutuels et je crois qu'on estime d'une façon générale, que cela rendra ces formules moins intéressantes pour les particuliers. A l'heure actuelle, on essaie d'évaluer le Livre blanc pour voir si le concept d'intégration partielle pourra accroître le produit net d'impôt d'un individu en ce qui concerne les actions ordinaires. Si l'on a des taxes élevées, quels genres d'actions pourront alors attirer les gens? Je peux dire que tout le capital social net d'impôt augmentera de 15

**[Texte]**

improved. What is the saw-off if he is facing a half rate capital gains tax in the future? That leads you then into what different types of equities will people be attracted to? I might say that the after-tax yield will rise 15 per cent to 35 per cent, depending on the tax bracket of the individual; therefore, he should be attracted to equities. If he does not think he is going to have to pay that capital gains tax or it is five years out, he may not be concerned. He may like that income now.

I think it is very difficult to build models here to see what the effects are. One is obviously an incentive to buy stocks and the other is obviously a non-incentive and I think then you play out what types of stocks. You may be very attracted to a preferred stock, for example, with a very high after-tax yield, or to a very mature stock which you would not normally have bought for capital gains. Where a young growth stock which you bought in the past for capital gains and not for dividend income, may become very unattractive to you which means that you have quite a reshuffling of prices in the marketplace if people reallocate their money. Mr. Kaplan said we have not had a great deal of success or he questions whether higher interest rates will attract more people to save, but I think we have a lot of evidence that higher interest rates or different rates cause people to move their money. People have become quite interest rate sensitive. The life companies in policy loans have seen this. Trust companies and banks have seen that at rates of return on money, people will move. I do not believe I am giving a very good answer to your specific question, sir, but I do not think I know the answer.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** If I have sufficient time there is a follow-up corollary here. Will you explain to the Committee under your investment policies how the individual policyholder will be benefited by the proposals with regard to integration and the half rate for capital gains on widely-held Canadian stocks? How can you pass those benefits on to them? At the present time I fail to see how you can and you could not avail yourself within your portfolio of any such provisions.

**Mr. Radford:** Having gone through the attempting to put integration concept and the capital gains concept into the present tax formula, if you think our Appendix A illustrations 1 and 2 are complex and rather hard to understand, we did five others and gave up because they got so complex to try to figure out how integration would work under our

**[Interprétation]**

à 35 p. 100, dépendant de la tranche fiscale de chacun, et que cela devrait être intéressant. Si l'on ne pense pas qu'on aura à payer la taxe de gain de capital pendant cinq ans, on peut peut-être avoir ces revenus dès maintenant.

Mais je crois qu'il est très difficile d'édifier des prototypes pour voir quelles seraient des conséquences. Dans un cas, c'est un encouragement à l'achat d'actions, dans l'autre, une dissuasion. On peut être attiré, par exemple, par des actions privilégiées ayant un rendement considérable après déduction d'impôts ou par des actions mûres qu'on n'aurait pas achetées normalement pour gain de capital. Certaines actions ordinaires, achetées auparavant, pourraient perdre tout attrait, alors que les gens répartissent leur portefeuille. M. Kaplan a dit que nous n'avions pas eu beaucoup de succès; il se demande si des taux d'intérêt élevés attireront plus de gens à l'épargne. Je crois qu'il est évident que des taux d'intérêt élevés ou différents incitent les gens à déplacer leur argent. Ils sont devenus de plus en plus sensibles aux taux d'intérêt. Les compagnies d'assurance-vie, les banques à charte, et les sociétés de fiducie le constatent, si les taux de rendement deviennent favorables, les gens agissent en conséquence. Je ne pense pas donner une très bonne réponse à votre question, mais c'est que je ne la connais pas.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il y aura lieu de poursuivre cette discussion. Pourriez-vous expliquer au Comité comment, en vertu de votre politique d'investissement, le porteur de police pourra bénéficier des propositions en ce qui a trait à l'intégration, et au demi-tarif des gains de capital, en ce qui concerne les actions des compagnies ouvertes du Canada? Comment peut-on leur transmettre ces avantages? Je ne vois pas comment on peut le faire. Je ne vois pas non plus comment vous ne pourriez pas profiter de ces dispositions.

**M. Radford:** Après avoir essayé d'appliquer le concept d'intégration et le concept de gains de capital à la formule fiscale actuelle, si vous pensez que les exemples que nous donnons à l'appendice A sont complexes et difficiles à comprendre, nous en avons cinq autres selon lesquels il est très difficile d'essayer de comprendre comment l'intégration pourrait fonc-



[Text]

present formula. This is why Mr. Adams said at the opening that we obviously are going to have to have modifications and it is not a nature of special pleading, it is just obvious when you sit down and do the numbers that integration just does not produce the results one expects when one reads the White Paper which says: "Well, yes, this is what they are trying to do." Plug the numbers in and see what answers you get and you do not get the answers that seem reasonable, so I cannot answer that. The present method we are taxed under would have to be modified to allow us to allow the company as a whole to get the benefit of integration and then for us to be able to give this to our policyholders.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Thank you.

**Mr. Adams:** May I just supplement this? Mr. Chairman, I think paragraph 34 on page 13 perhaps sums up the dilemma we face. Starting right at the very bottom of that page, the third sentence of paragraph 34, we point out that:

Various approaches were examined by the Association to adapt the proposed integration treatment of dividends to the...

special life insurance companies' prorating situation which applies only to life insurance companies, and this is the area where Mr. Radford said it would just bog down; it seemed almost impossible. So we came to the conclusion that in order to make these two things work together a number of modifications would have to be required and these could only be developed, as we say, by means of detailed technical discussions with tax officials. Some new kind of a formula will be essential to make these two things work together.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** May I ask a further question? Have you had any discussions with the Department of Finance or National Revenue people with regard to this as have the trust companies with regard to certain complexities in the White Paper affecting trusts and have you been told that you have four or six months to come up with proposals?

**Mr. Adams:** We have not been so informed yet.

**The Chairman:** Are you finished, Mr. Lambert?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes.

**The Chairman:** Is it a short supplementary, Mr. Kaplan?

[Interpretation]

tionner en vertu de la formule actuelle. C'est la raison pour laquelle M. Adams a dit au début, que, manifestement, nous devons apporter des modifications. Et cela, car il est évident, selon des calculs, que l'intégration ne produit pas le résultat auquel on s'attend à la lecture du Livre blanc. On le dit fort bien, c'est ce qu'on essaie de faire. Vous mettez des chiffres, et vous voyez que les réponses ne sont pas celles que vous attendiez. Je ne peux donc pas répondre.

La méthode actuelle d'imposition devra être modifiée afin de permettre à l'ensemble des compagnies d'obtenir les avantages à l'intégration et de pouvoir en faire bénéficier les porteurs de police.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Merci.

**M. Adams:** Monsieur le président, le paragraphe 34 de la page 13, résume peut-être le dilemme qui se pose. Au bas de cette page, nous signalons que:

L'Association a envisagé plusieurs façons d'adapter le traitement d'intégration des dividendes proposé à la situation spéciale des compagnies d'assurance-vie...

c'est le secteur qui a créé le plus de difficulté et nous en sommes venus à la conclusion que, en vue de faire fonctionner ces deux éléments, un certain nombre de modifications seraient requises et ces modifications ne pourraient être mises au point qu'à la suite de discussions détaillées et très techniques. Il faudra une nouvelle formule pour que ces deux éléments fonctionnent.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Puis-je poser une autre question? Avez-vous eu des entretiens avec le ministère des Finances ou du Revenu national pour étudier le cas des compagnies de fiducie quant à certaines complexités du Livre blanc intéressant les compagnies en question? Est-ce qu'on vous a dit que vous avez de 4 à 6 mois pour présenter des propositions?

**M. Adams:** Nous n'en n'avons pas encore été informés.

**Le président:** Avez-vous terminé monsieur Lambert?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui.

**Le président:** Avez-vous une question supplémentaire, monsieur Kaplan?

[Texte]

**Mr. Kaplan:** Yes it is. Would you suggest that it is the regulations you are living with now that are the unsatisfactory part or the integration proposal that is less satisfactory? The other half of the question, going back to what you said earlier to Mr. Lambert, if it is possible in a nutshell, what are the threads of the system that have resulted in the dis-favouring of equities as compared to interest investments?

**Mr. Radford:** I will take the second one.

**Mr. Adams:** Certainly, as far as the first is concerned we do make a positive recommendation in here, that it is the pro rating in the June 1969 legislation, which is at fault, and we suggest this should be discontinued, to answer your question very briefly.

**Mr. Kaplan:** It is not that integration itself is a problem?

**Mr. Adams:** No.

**Mr. Kaplan:** But that integration on top of the other business that you face is the problem?

**Mr. Adams:** It is insoluble. Further, of course, we point out that pro rating, as Mr. Radford does, discourages any further increase in investments in stocks because of the very heavy weight of tax it unintentionally attracts. I do not think this was intended by the legislation; this is the way it works out.

**Mr. Kaplan:** Will the capital gains tax aspect of the new system mitigate the problem or make it worse or have you to reflected capital gains in the calculation of the advantages of equities versus interest investments?

**Mr. Radford:** I think I must admit in that case, we gave up sir. We kept running into areas where we could see that integration, as we tried to run it through the formula, was not doing in our opinion what the government in fact was attempting to do, which is to remove in effect the corporation and you have the money flow through to the individual. So as we tried to push it through to our policyholders, tried to look at the non-registered plans and tried to give it to the corporation, it was the formula and the prorating that just threw everything out of whack. Now the prorating examines each of three people if you wish, or three types of people who receive money from a life company. The participating policyholder, where in fact under the C-191, there was a form of integration

[Interprétation]

**M. Kaplan:** Oui. Diriez-vous que le Règlement actuel est insatisfaisant ou que les propositions d'intégration le sont encore plus? L'autre partie de la question, si l'on revient à ce que vous avez dit plus tôt, monsieur Lambert, et s'il est possible d'y répondre en quelques mots, quelles sont les tendances du système qui a mis au rancart les actions sociales comparativement à l'investissement rapportant de l'intérêt?

**M. Radford:** Je répondrai à la deuxième.

**M. Adams:** En ce qui concerne la première, nous faisons une recommandation constructive. Pour répondre à votre question très brièvement, nous disons que cela devra être discontinué.

**M. Kaplan:** Ce n'est pas l'intégration comme telle qui constitue un problème.

**M. Adams:** Non.

**M. Kaplan:** Mais, par-dessus tout, c'est l'intégration qui est votre problème?

**M. Adams:** Il est insoluble. Nous signalons de plus qu'on n'encourage pas d'autres augmentations de capital social, et cela, en raison du taux fiscal assez élevé. Ce n'était pas exactement l'intention du législateur.

**M. Kaplan:** L'aspect gain de capital du nouveau système mitigera-t-il le problème, le rendra-t-il encore pire qu'il ne l'est, ou bien n'en avez-vous pas tenu compte dans vos prévisions des avantages actions et des investissements qui rapportent de l'intérêt?

**M. Radford:** Je dois reconnaître que dans ce cas, nous avons abandonné la partie. Nous nous butions sans cesse à des secteurs où nous pouvions voir que l'intégration, à notre avis, ne répondait pas à l'objectif du gouvernement qui était d'éliminer certaines sociétés, et de verser l'argent aux particuliers. Alors que nous avons essayé de considérer les divers plans du programme, c'était la formule et l'établissement des proportions qui ont tout dérangé. On examine, par exemple, trois groupes de gens qui reçoivent de l'argent d'une compagnie d'assurance-vie. Les porteurs de police participants, en vertu du bill C-191, jouissaient d'une formule d'intégration, et la compagnie d'assurance-vie payait, si vous le voulez, les taxes de retenue, puis donnait l'argent aux porteurs de police qui



## [Text]

and the life company was in fact sort of paying the withholding tax, if you wish, and then giving the money to the policyholder and at a later date he would be taxed on it, and we would get a credit back.

When you bring a dividend through the tax formula, and you bring it towards the end, it is taxed at 15 per cent, then he is entitled to the 20 per cent tax credit. You bring a dividend through and you look at the nontax paying policyholders which are the non-par policies prior to October 1968, and our pension plans, the great raft of people who own endowment policies or registered plans of one type or other, you bring a dividend to them and you say well they are tax exempt, therefore they get no credit; they are not taxed; they do not get any credit. Then you bring the balance through to the corporation. You prorate this income on a formula basis. As soon as you introduce another dollar of dividends into it, the prorationing moves all the income around so that the one dollar does not flow to the policyholder; it does not flow to the corporation; it does not flow to the pension plan man; it goes in the pot and a whole new formula has to be worked out, and this is where you get this marginal tax rate.

As Mr. Adams said we do not believe this was the intention of the drafters of the tax law and I think the problem is that when you look at it statistically, you read the tax law, it all reads perfectly correctly; it is just what the various statutes say; it is when you try to put all three of them together inside one company that funny things start to happen. So when we tried to lay in integration all sorts of funny things happened because in fact integration is nonmoney. It is a tax credit and all of a sudden we are bringing it down and we have to give something to some people who are not taxable; they get a tax credit. It ended up that you were paying higher rates on dividends than you were under the old system and this did not seem to be the intention of the White Paper.

Then capital gains were added. They were less of a problem but they added to the problem too as you tried to bring them through.

**Mr. Kaplan:** So you are saying that your association has not yet been able to think up the system which you would like to incorporate.

**Mr. Radford:** I think if we had to make a statement, we would say for several reasons we believe that this pro rationing of dividend income between these three classes is wrong, particularly to the non-taxable.

## [Interpretation]

seraient imposés là-dessus, et nous obtiendrions de nouveau un crédit.

Si vous amenez un dividende, taxé à 15 p. 100, il a droit au crédit fiscal de 20 p. 100. Si vous tenez compte des porteurs de police non imposés, et de nos régimes de pensions, le grand nombre des gens possèdent des polices mixtes ou des plans enregistrés de telle sorte que vous leur donnez un dividende, qu'ils sont exempts d'impôt et qu'ils n'obtiennent pas de crédit. Puis vous faites la balance, le solde à la société et vous établissez la proportion du revenu selon cette formule. Dès que vous introduisez un autre dollar de dividende, la proportion fait déplacer les revenus, de sorte que le dollar ne va ni au porteur de police, ni à la société, ni au régime de pensions, mais à l'ensemble, et une nouvelle formule doit être mise en application. Voilà d'où l'on obtient ce taux fiscal marginal.

Nous ne pensons pas que c'était là l'intention des rédacteurs du projet de loi. Le problème c'est que si du point de vue statistique on lit la loi, tout semble très clair. C'est simplement ce que disent les divers statuts. C'est lorsqu'on essaie d'appliquer les trois à la même compagnie, qu'on commence à voir des résultats pour le moins étranges. Nous avons essayé... Toutes sortes de choses étranges sont arrivées justement dans le cas de l'intégration, car l'intégration consitue un crédit fiscal. Il faut évidemment donner des dividendes à des gens qui ne sont pas imposés; ils obtiennent alors un crédit fiscal. Finalement, vous payez des taux plus élevés pour le dividende qu'en vertu de l'ancien régime, et cela ne semble pas être le but du Livre blanc.

Les gains de capital créent le même problème mais dans une mesure moindre.

**M. Kaplan:** Vous dites donc que votre Association n'a pas pu trouver de système idéal.

**M. Radford:** Si nous avions à faire une déclaration, nous dirons que, pour plusieurs raisons, nous estimons que l'établissement des proportions du revenu de dividende entre ces trois catégories est une mauvaise méthode, notamment pour les porteurs de police non imposables.

[Texte]

**Mr. Adams:** This is really what we are suggesting that it could be solved by eliminating that pro rationing, which applies only to life insurance companies not other financial institutions. If this could be changed to bring this in line, I think these major problems would be resolved. This is our prime recommendation.

**Mr. Kaplan:** You can imagine that it would be very hard for our Committee, speaking for myself, to actually respond in a constructive way to this really difficult problem, which I barely understand, I must say.

**Mr. Adams:** We certainly have not been able to think it through, it is so complex. However, the simple solution is to put us in the same position as other financial institutions and discontinue this pro rating which is the cause of the problem.

**The Chairman:** On that point, Mr. Adams, how many revenue dollars would be involved if the pro rationing were to be discontinued?

**Mr. Adams:** I am afraid this is going to be very difficult. We do not even know the amount of taxes we are paying for 1969 yet. There are so many areas in this 1969 legislation that may not be resolved for some time. Have we any figures on this?

**Mr. Radford:** I do not think so. It would vary in each company, depending how much of this nontaxable policyholders' business they have, which is par business and pension plan business. In many companies this is a fairly substantial part of their business; therefore the ratio that gets worked out in the formula, can work out to 30 or 40 per cent. So what in effect you are doing, is losing the dividend credit on that amount of your dividend income. Under inflation you...

**The Chairman:** Would you like to hazard a ball-park figure, an order of magnitude as to the revenue effects of pro rationing if it were to be discontinued?

**Mr. Radford:** I could not, sir.

**The Chairman:** Would we be talking of more than \$50 million a year?

**Mr. Radford:** No. The tax bill is in the order of what, \$100 million?

**Mr. Dimock:** The tax load in all, Mr. Chairman, in Part IIF and Part I, parts of the Income Tax Act will be about \$75 to \$80 million, as far as our estimates show in respect of the year 1969. As a wild guess I would say \$5 to \$10 million of that would be involved in the...

[Interprétation]

**M. Adams:** Cette question pourrait peut-être être réglée si on éliminait la proportion qui ne s'applique qu'aux sociétés d'assurance-vie. Si c'était uniformisé aux autres compagnies, je crois que les principaux problèmes, disparaîtraient.

**M. Kaplan:** Il serait très difficile par exemple pour notre comité de faire une proposition constructive de façon à régler ce problème difficile, que je comprends à peine.

**M. Adams:** Nous n'avons certes pas réussi à en sortir. La simple solution serait de nous placer sur le même pied que les autres institutions financières et de cesser l'établissement de proportions qui est la cause même du problème.

**Le président:** Quelle amélioration du revenu cela représenterait-il, si ce régime était interrompu?

**M. Adams:** Ce serait très difficile à dire; nous ne savons même pas quels seront les impôts que nous paierons pour 1969. La loi de 1969 pose de nombreux problèmes qui ne seront pas résolus avant un certain temps. Est-ce que nous avons des chiffres?

**M. Radford:** Tout dépendra de la politique qu'adoptera chaque compagnie. Pour plusieurs compagnies, les polices non imposables représentent une partie appréciable du chiffre d'affaires, par conséquent le rapport établi dans la formule pourrait revenir à 30 ou 40 p. 100 mais, en fait, elles perdent le crédit des dividendes.

**Le président:** Voudriez-vous essayer de nous donner un chiffre approximatif quant à ce que seraient les effets sur le revenu, si ce régime disparaissait?

**M. Radford:** Je ne le pourrais pas, monsieur.

**Le président:** S'agirait-il de plus de \$50 millions par année?

**M. Radford:** Non, les impôts payés sont de l'ordre de \$100 millions.

**M. Dimock:** En tout, la charge fiscale comprise dans les parties I I F et I de la Loi de l'impôt sur le revenu, sera de \$75 à \$80 millions pour l'année 1969 d'après nos calculs. Je dirais que \$5 à 10 millions approximativement seraient touchés par un changement de régime.



[Text]

**The Chairman:** Pro rationing.**Mr. Dimock:** It is a very wild guess.**The Chairman:** No one is going to hold you to it, but for purposes of getting a handle on the thing and seeing it in perspective this kind of estimate is often very helpful.**Mr. Radford:** Mr. Chairman, may we attempt to submit a number to you at a later date?**The Chairman:** I think it would be very helpful. If you could submit it, it will form part of our proceedings.

I would like to put a last question to Mr. Popkin. Perhaps I should put it to the President as it relates to your opening statement, Mr. President. You were talking about your grave concern over the prospective shortfall of domestic savings with or without tax reform and with or without the Minister's changes in the White Paper proposals. In effect you are saying that regardless of this whole exercise we will have a problem of savings in the future in Canada. Would you tell us just what you think that annual shortfall is likely to be by the end of the seventies?

• 1230

**Mr. Popkin:** We have estimates that by the end of 1979 that shortfall would be \$2.9 billion.**The Chairman:** You suggested today by way of example that with respect to this new instrument and the incentives to those who might save between \$3,600 a year and \$9,000 or \$10,000 a year this would bring in in the order of \$600 million a year.**Mr. Popkin:** This was one example. By increasing the income level up to, say, \$150,000 you could increase it, but at a higher revenue cost to the government. The trade-off would get smaller and smaller. But we were suggesting that a practical figure to shoot at would be something like \$600 million.**The Chairman:** This is assuming a real annual rate of growth and GNP of what?**Mr. Popkin:** Real, about 5 per cent.**The Chairman:** Thank you.**Mr. Popkin:** In other words all our figuring has been done on a maximizing of our growth potential. But you will find figures which are higher. I think a more popular figure of growth potential is 5½ per cent. We have been conservative and said something more like 5 per cent.

[Interpretation]

**Le président:** Estimation.**M. Dimock:** C'est une approximation très insensée.**Le président:** Cela n'a pas d'importance. Souvent ces approximations sont très utiles.**M. Radford:** Monsieur le président, voulez-vous que je vous présente des chiffres plus tard?**Le président:** Ce serait très utile.**M. Radford:** Je voudrais poser une dernière question à M. Popkin ou peut-être devrais-je la poser au président. Monsieur le président, vous parliez de votre inquiétude quant à l'insuffisance des épargnes nationales, que les propositions de réforme fiscale du Livre blanc soient appliquées ou non; quelle que soit l'option qu'on adoptera, à l'avenir, au Canada, les épargnes seront insuffisantes. A quoi s'attendra, selon vous, cette insuffisance annuelle, à la fin des années 70.**M. Popkin:** Nous prévoyons qu'à la fin de 1979, l'insuffisance sera de 2.9 milliards de dollars.**Le président:** L'exemple que vous avez donné aujourd'hui, au sujet de ce nouvel instrument et des concessions fiscales à ceux qui pourraient épargner entre \$3,600 et \$9,000 par année, laissait entendre que cela pourrait représenter \$600 millions par année.**M. Popkin:** C'était un exemple. On pourrait, en accroissant le revenu, disons jusqu'à \$15,000, augmenter cette somme, mais il en coûterait plus au gouvernement et l'écart diminuerait de plus en plus. Nous croyons qu'un chiffre pratique serait de l'ordre de \$600 millions.**Le président:** En supposant quel rythme d'augmentation du produit national brut?**M. Popkin:** Environ 5 p. 100.**Le président:** Merci.**M. Popkin:** Tous nos chiffres ont été établis en fonction d'une augmentation maximum du produit national brut. Il existe des chiffres plus élevés. En général, on dit que l'augmentation serait de 5½ p. 100. Nous avons choisi plutôt des chiffres modérés, soit 5 p. 100.

[Texte]

**The Chairman:** If there are no further questions I would like to thank the delegation from the Canadian Life Insurance Association for a very comprehensive brief and the very interesting thoughts which have not been developed with us before by others. To you, Mr. Belzile and all your delegation, thank you for coming today.

**Mr. Belzile:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** This meeting is adjourned until 3.30 p.m. at which time we will be meeting with the Canadian Bankers' Association in this room.

## AFTERNOON SITTING

• 1556

**The Chairman:** Gentlemen, I call this meeting to order.

It is a pleasure to welcome the representatives of the Canadian Bankers' Association. Mr. René Leclerc, the President of the Association, is going to make a very brief introductory statement, perhaps similar to one that he made this morning. I understand you were in the other place this morning, so you should be in good form. Following this he will introduce the members of his delegation and then we will proceed with questions.

There is one problem which I should point out to Mr. Latulippe.

However, as you may realize, gentlemen, most of the members of this Committee are bilingual. If you are happier speaking in French, please do so. The transcript of your remarks will be recorded in French in any event.

Monsieur Leclerc.

**M. René Leclerc (vice-président et directeur général en chef, Banque canadienne nationale):** Monsieur le président, messieurs, notre délégation représente l'Association des banquiers canadiens, qui comprend les banques à charte exploitées conformément à la Loi sur les banques. Nous sommes heureux de nous présenter devant votre Comité aujourd'hui pour soumettre notre point de vue sur certaines propositions de réforme fiscale, et nous espérons que la discussion qui en découlera sera fructueuse.

I should like to present just my principal associates. To my right is Mr. J. K. Finlayson, Vice-President of our Association and a Vice-President, Director and Chief General Manager of the Royal Bank of Canada, and Mr. J.

[Interprétation]

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie la délégation de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie, de leur mémoire très instructif et des idées très intéressantes et nouvelles qu'ils nous ont exposées. Merci à vous, M. Belzile, et à tous les membres de votre délégation, d'être venus aujourd'hui.

**M. Belzile:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** la séance est levée jusqu'à 3 heures trente. Nous rencontrerons alors l'Association canadienne des banques.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** Messieurs, j'appelle cette réunion à l'ordre.

C'est un plaisir pour moi de souhaiter la bienvenue aux représentants de l'Association des banquiers canadiens. M. René Leclerc, le président de l'Association, va faire une déclaration d'introduction très brève, semblable peut-être à celle qu'il a faite ce matin. Je comprends que vous étiez dans un autre endroit ce matin, si bien que vous devriez être en bonne forme. A la suite de son exposé, il présentera les membres de sa délégation et nous passerons ensuite aux questions.

Il y a un problème que j'aimerais signaler à M. Latulippe.

Toutefois, comme vous pouvez vous en rendre compte, messieurs, la plupart des membres de ce Comité sont bilingues. Si vous désirez parler français, faites-le. La transcription de vos remarques sera enregistrée en français dans tous les cas.

Monsieur Leclerc.

**Mr. René Leclerc (Vice-President and General Manager of the National Bank of Canada):** Mr. President, gentlemen, our delegation represents the Association of the Canadian bankers which includes the chartered banks operating in accordance with the Bank Act. We are happy to introduce ourselves in front of your Committee today in order to submit our point of view on certain proposals of the fiscal reform, and we hope that the discussion which will be revealed will bear fruit.

J'aimerais présenter seulement mes principaux associés. A ma droite, il y a M. J. K. Finlayson, vice-président de notre Association et vice-président, directeur et administrateur principal de la Banque Royale du Canada, et



## [Text]

A. Boyle, Deputy Chief General Manager of the Toronto-Dominion Bank.

Other members of our delegation are Messrs. J. H. Cornish and M. G. Clennett of the Royal Bank of Canada; Mr. M. H. Maltby of the Canadian Imperial Bank of Commerce; Mr. S. A. Shepherd of the Bank of Montreal; Mr. A. B. McKie of the Bank of Nova Scotia; Mr. D. D. Peters of the Toronto-Dominion Bank; Mr. J. Machabée, Banque provinciale du Canada, Mr. Jean Boulanger, Banque Canadienne Nationale, Mr. S. Sarpkaya of the Canadian Bankers' Association, and also myself, Vice President and...

Vous me permettrez de dire qu'à notre avis, les banques sont tout aussi intéressées aux questions fiscales qu'aux autres organismes canadiens.

I make no claim to being a tax expert and I propose to lean rather heavily on my colleagues today in presenting our views and in responding to your questions.

Nous y sommes nous-mêmes intéressés, non seulement à titre de contribuables importants, mais aussi à titre de représentants de millions de clients et de centaines de milliers d'actionnaires et d'employés ainsi que pour réaliser une saine économie canadienne.

As financial intermediaries in almost every facet of economic activity, the implications of taxation are of direct concern to the institutions we represent.

Les dix banques à charte canadienne exploitent quelque 6,100 succursales au Canada, et au-delà de 300 bureaux dans quelque 35 pays. Le 31 mars 1970, leur actif s'élevait à plus de 42 milliards de dollars dont près de 29 p. 100 de cette somme était en devises étrangères.

We have been studying the White Paper proposals since last November, we also have studied some of the background papers released by the Minister of Finance, but our views and our recommendations are based solely on what is proposed in the White Paper. Our conclusions are contained in the submission now in your hands and I do not believe it would be useful for me to attempt a detailed review at this time.

Les banques emploient environ 92,000 personnes. Le 31 octobre 1969 il y avait 173,466 détenteurs d'actions des banques à charte dont 93 p. 100 étaient des résidents du Canada et détenaient 84 p. 100 des actions. Plus de 20 millions de déposants confient leur argent aux banques à charte, lesquelles accommodent 4 millions d'emprunteurs.

## [Interpretation]

M. J. A. Boyle, directeur général en chef adjoint de la Banque Toronto Dominion.

Les autres membres de notre délégation sont MM. J. H. Cornish et M. G. Clennett de la Banque Royale du Canada; M. M. H. Maltby de la Banque Impériale du Commerce canadien; M. S. A. Shepherd de la Banque de Montréal; M. A. B. McKie de la Banque de la Nouvelle-Écosse; M. D. D. Peters de la Banque Toronto Dominion; M. J. Machabée de la Banque Provinciale du Canada; M. Jean Boulanger de la Banque Canadienne Nationale et M. S. Sarpkaya de l'Association des banquiers canadiens et aussi moi-même, le vice-président.

You will allow me to tell you that in our opinion the banks are as much interested in the fiscal questions as the other canadian organizations.

Je n'ai pas la prétention d'être un expert sur les impôts et je me propose de m'appuyer assez lourdement sur mes collègues aujourd'hui en présentant notre point de vue et en répondant à vos questions.

We are ourselves interested not only as important tax payers but also as representatives of millions of clients and others of thousands of shareholders and employees of being into being a sound Canadian economy.

Comme intermédiaire financier dans presque chaque facette de l'activité économique, les implications de l'imposition intéressent directement les institutions que nous représentons.

The ten Canadian chartered banks exploit about 6,100 branches in Canada and more than 300 offices in approximately 35 countries. On the 31st of March 1970, the asset was more than 42 billion dollars of which approximately 29 per cent were in foreign bills.

Nous avons étudié les propositions du Livre blanc depuis le mois de novembre dernier, nous avons également étudié quelques-uns des documents relâchés par le ministère des Finances, mais nos points de vue et nos recommandations se font uniquement sur ce qui est proposé dans le Livre blanc. Nos conclusions sont contenues dans le rapport qui est maintenant dans vos mains et je ne crois pas qu'il serait utile pour moi d'essayer d'en faire une révision détaillée en ce moment.

The bank employees are approximately 92,000 people. On 31 of October 1969 there were 173,466 shareholders of chartered banks, of whom 93 per cent were residents of Canada and were holding 84 per cent of the stock. More than 20 millions depositors entrust their money to chartered banks which serve 4 millions borrowers.

## [Texte]

The foreign proportion has grown even faster than domestic assets in the last decade, reflecting the banks' increasing participation in international trade and financial transactions.

D'après notre philosophie, le système fiscal devrait encourager l'initiative autant de la part des individus que des entreprises de façon à ce que le Canada puisse participer davantage à l'expansion internationale.

Nous favorisons un système efficace et uniforme qui permettrait une croissance dynamique. Nous croyons que sans une telle croissance tous les Canadiens n'atteindraient pas le standard de vie auquel ils aspirent.

Merci, monsieur le président.

I believe these figures indicate quite effectively that we have a deep and continuing interest in the national welfare, as in the welfare of the individuals which comprise the nation, the large majority of whom are our customers. We are conscious that we depend for our growth and progress on the parallel growth and progress of the economy, and we know that the economy is influenced by the tax regime.

For these reasons our brief concentrates on the potential economic effects of the reforms now proposed, although we recognize and support fully the other goals set out in the White Paper.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Leclerc. Mr. Kaplan followed by Mr. Lambert.

**Mr. Kaplan:** Thank you, Mr. Chairman. I note your suggestion that we ought to try to have the rates in Canada conform to the rates of other developed countries, particularly the United States. Do you think that is very practical advice to this Committee? Do you think it is possible for us to do that?

**Mr. J. K. Finlayson (The Canadian Bankers' Association):** Mr. Kaplan are you referring to a general level of rates?

**Mr. Kaplan:** The personal rates.

**Mr. Finlayson:** Personal income tax rates.

**Mr. Kaplan:** I do not have the recommendation at my fingertips. Paragraph 12 on page 14 states:

...the net tax burden in Canada should be generally comparable to that in effect in other countries—particularly in the United States.

## [Interprétation]

La proportion étrangère s'est accru même plus rapidement que les actifs du pays au cours de la dernière décennie, en réfléchissant la participation accrue des banques dans le commerce international et les transactions financières.

According to our philosophy, the fiscal system should encourage the initiative as well from the individuals as from the businesses in such a way that Canada may participate more into the international expansion.

We favor a uniform system which would allow a dynamic growth. We believe that without such growth all the Canadians would not reach the standard of living after which they are longing.

Thank you Mr. Chairman.

Ces chiffres indiquent que nous avons effectivement un intérêt profond et continu dans le bien-être national aussi bien que dans le bien-être des individus qui comprennent la nation, dont la large majorité sont nos clients. Nous sommes confiants que nous dépendons pour notre croissance et notre progrès de la croissance parallèle et du progrès parallèle de l'économie et nous savons que l'économie est influencée par l'origine de l'impôt.

Pour ces raisons, notre mémoire se concentre sur les effets économiques potentiels des réformes que nous proposons maintenant, quoique nous reconnaissons et que nous appuyons entièrement les autres buts établis dans le Livre blanc.

**Le président:** Merci M. Leclerc. M. Kaplan suivit par M. Lambert.

**M. Kaplan:** Merci monsieur le président. Je remarque votre suggestion selon laquelle nous devrions essayer d'avoir au Canada des taux en conformité avec les taux des autres pays développés, particulièrement des États-Unis. Pensez-vous que ce soit un conseil très pratique à ce comité. Pensez-vous qu'il soit possible pour nous de faire cela.

**M. J. K. Finlayson (Association des banquiers canadiens):** M. Kaplan est-ce que vous vous rapportez à un niveau général de taux.

**M. Kaplan:** Les taux personnels.

**M. Finlayson:** Les taux d'impôt sur le revenu personnel.

**M. Kaplan:** Je n'ai pas la recommandation à ma portée. Le paragraphe 12 et la page 14 déclare:

...«la charge de l'impôt net» au Canada devrait être généralement comparable à celle qui est en vigueur dans d'autres pays, particulièrement aux États-Unis.



[Text]

I cannot accept that as practical advice because the evidence that we have had is that we depend very heavily on the personal tax to produce the government revenues and you certainly do not recommend in your report any other areas in which the revenue might be produced which would permit the personal rates to be dropped to American levels. Recognizing all the difficulties we have with a higher rate, it therefore would be desirable to reduce the rates but I still do not see how it can be done.

**Mr. M. G. Clennett (The Royal Bank of Canada):** We have put forth this recommendation as an objective or an ideal, if you will, which we believe should be borne in mind in setting rates. We appreciate that the primary object is to raise a given amount of taxes, and once that figure has been set then how it is raised leaves certain limitations. Obviously, there is only one source from which money can come. Again, you will note that in our brief we use the words the "net tax burden"—in other words what share of the money goes from the people no matter how it be collected. On the other hand, we appreciate that some countries are better off than we are perhaps. There are different stages of financial development and each country determines for itself its own policy in this respect. But as an objective we would subscribe to it because otherwise it would be to our disadvantage as a country.

**Mr. Kaplan:** I had not intended to ask about this area but I wonder if you might care to elaborate on the proposals that you have put forward for assistance to small businesses. I take it that you are in favour of a continued special tax incentive to small businesses. This appears in your brief on page 28 and your alternatives are proposed in paragraph 35 on page 29.

**Mr. J. Machabée (The Provincial Bank of Canada):** I would say also that in paragraph 36 the conclusion adds up to this: If, however, the government does not introduce such alternative incentives, then the existing system would seem to be the best thing to remain. Now the incentives of course are offered as an alternative to be studied and accepted if at all possible.

**Mr. Kaplan:** You are suggesting that your alternatives are preferable to the split rate

[Interpretation]

Je ne peux accepter cela comme un conseil pratique parce que la preuve que nous avons eue est que nous dépendons très lourdement sur l'impôt personnel pour produire les revenus gouvernementaux et vous ne recommandez certainement pas dans votre rapport d'autres secteurs dans lesquels les revenus peuvent être produits qui permettraient au taux personnel d'être abaissé au niveau américain. Reconnaisant toutes les difficultés que nous avons avec un plus haut taux, il serait donc désirable de réduire les taux mais je ne vois pas encore comment cela pourrait se faire.

**M. M. G. Clennett (Banque Royale du Canada):** Nous avons fixé comme un objectif et un idéal la recette, la recommandation, si vous voulez, que nous devrions avoir à l'esprit en établissant les taux. Nous apprécions que l'objet primaire est de recueillir un montant donné d'impôt, et une fois que ce chiffre a été établi alors la manière dont il est levé laisse quelques limitations. Manifestement, il y a une source de laquelle l'argent peut venir. De nouveau vous remarquerez dans notre mémoire que nous utilisons les mots «la charge d'impôt net», en d'autres termes quelle est la partie de l'argent qui provient du peuple peu importe la manière dont il est récolté. D'autre part, nous apprécions le fait que certains pays se trouvent dans une meilleure situation que nous peut-être. Il y a différents stades de développement financier et chaque pays détermine pour lui-même sa propre politique à cet égard. Mais en tant qu'objectif nous y souscrivons parce que ce serait à notre désavantage en tant que pays.

**M. Kaplan:** Je n'ai pas eu l'intention de poser une question au sujet de ce domaine mais je me demande si vous pourriez faire des commentaires sur les propositions que vous avez proposées pour ce qui concerne l'assistance aux petites entreprises. D'après ce que je comprends vous êtes en faveur d'un stimulant d'impôt spécial continu aux petites entreprises. Ceci apparaît dans votre mémoire à la page 28 et vos solutions de rechange sont proposées au paragraphe 35 de la page 29.

**M. J. Machabée (Banque Provinciale du Canada):** Je dirais également que dans le paragraphe 36 la conclusion s'ajoute à ceci: si toutefois le gouvernement n'introduit pas ces stimulants de rechange, alors il semblerait que la meilleure chose à demeurer soit le système existant. Maintenant, les stimulants, naturellement, sont offerts comme alternative qui doit être étudiée et acceptée si possible.

**M. Kaplan:** Vous suggérez que vos alternatives sont préférables au taux scindé mais si

[Texte]

but if we do not accept that, at least the split rate should be preserved.

**Mr. Machabée:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, first of all I would like to say that in the event we do not examine every proposals in this brief it is not an indication of our neglecting the propositions of The Canadian Bankers' Association. I think they will realize that we have received many briefs which have covered the points in a similar way.

There are certain points that I would like to raise. This ties in a bit with what Mr. Kaplan said. I was rather astounded—I may have misread him to hear that Canada should have higher rates of taxation than the United States.

In paragraph 24 of your brief you suggest that our rates on capital gains should not be greater than that in the United States, and I agree with you because of the competitive position. At the same time you suggest the maximum rate of capital gains at 25 per cent. Perhaps Mr. Finlayson and others who have had experience in New York could tell us what the maximum rate is in the United States on capital gains? Is it 33 per cent now? Is it 25 per cent? I have read more nonsense about this. What is the rate?

**Mr. Finlayson:** If you do not mind, I will ask one of our tax specialists to answer.

**Mr. A. B. McKie (The Bank of Nova Scotia):** With the surtax I had a notion it was something like 27½ per cent actually. The basic rate is 25 still, but I understand they are amending that for 1971.

**An hon. Member:** The surtax is going.

**Mr. McKie:** Yes.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** In any event, the United States have periods during which equities particularly may be held during which give the rates do change. There is a holding period incentive, is there not?

• 1610

**Mr. McKie:** Six months.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes, which is relatively short. There is no question of

[Interprétation]

nous n'acceptons pas cela, au moins on devrait conserver le taux scindé.

**M. Machabée:** Oui.

**Le président:** Monsieur Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, tout d'abord j'aimerais dire que dans l'éventualité où nous n'examinons pas chaque proposition de ce mémoire ce n'est pas une indication de notre négligence des propositions de l'Association des banquiers canadiens. Je pense qu'ils réaliseront que nous avons reçu de nombreux mémoires qui ont couvert ces points-là dans une manière semblable.

Il y a certains points que j'aimerais soulever. Ceci nous ramène un peu à ce que M. Kaplan a dit. J'ai été assez étonné—je peux l'avoir lu d'une manière défectueuse—d'entendre que le Canada devrait avoir de plus hauts taux d'imposition que les États-Unis.

Au paragraphe 24 de votre mémoire vous suggérez que nos taux sur les gains de capital ne devraient pas être plus grands que ce qui est aux États-Unis, et je suis d'accord avec vous à cause de notre position concurrentielle. En même temps vous suggérez que le taux maximum de gains de capitaux soit de 25 p. 100. Peut-être M. Finlayson et d'autres qui ont eu de l'expérience à New York pourraient nous dire ce que le taux maximum est aux États-Unis sur les gains de capitaux? Est-il de 33 p. 100 maintenant? Est-il de 25 p. 100? J'ai lu beaucoup de sottises à ce sujet. Quel est donc le taux?

**M. Finlayson:** Si vous ne m'en voulez pas, je vais demander à un de nos spécialistes de l'impôt de répondre.

**M. A. B. McKie (Banque de Nouvelle-Écosse):** Avec la surtaxe j'ai une notion que c'était quelque chose aux environs de 27½ p. 100 actuellement. Le taux de base est toujours de 25 mais je comprends qu'ils vont le changer pour 1971.

**Une voix:** La surtaxe s'en va.

**M. McKie:** Oui.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En tout cas, les États-Unis ont des périodes durant lesquelles les équités particulièrement peuvent être détenues et durant lesquels les taux changent. N'y a-t-il pas un stimulant de période d'attente?

**M. McKie:** 6 mois.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui ce qui est une période assez courte. Il n'est pas ques-



[Text]

course of capital gains at marginal rates as proposed in the White Paper.

While we are on the social side, Mr. Chairman, the banks in Canada propose that estate taxes and gift taxes be eliminated. It is the first time I have seen a suggestion about gift taxes, but certainly not the first time as to estate taxes being eliminated. Suppose steps are taken to mitigate the combined impact of capital gains tax and debt tax, is there a social purpose in estate tax or succession duties as applies in a particular province, depending upon the name they call it? Do the Canadian bankers as an association feel that there is a social purpose in an estate tax?

**Mr. Clennett:** With regard to the direct question as put by the speaker, I do not know that we had considered it in precisely that form. Primarily our thinking is that estate tax and gift taxes are, shall I say, a nuisance—that is perhaps not quite the word—but they are not an important source of revenue in that they do not materially affect the resources of the country compared to other forms of taxation. If there should be a capital gains tax, and capital increases are taxed in that way, it is then our feeling that certainly the government, we would hope, would look at the combined effect of gift tax and estate tax, bearing in mind when we say the government this would require provincial levels of government as well as federal, possibly the government would consider elimination of these taxes. I believe some provinces have already moved in that direction.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Of course, I will follow it up by saying, why? On the other hand, you have made the proposition, it has been repeated by many others, what do you think is going to be the economic impact in Canada of the estate tax as it now stands with a maximum rate coming in at the \$300,000 bracket combined with the capital gains tax at marginal rates, with the five-year deemed realization on widely-held Canadian stocks? That is the package of the White Paper because the estate tax proposals were those of two years ago, and are part of the reform promised by the government.

All right, you have made certain statements. What do you as bankers estimate to be the impact of those changes not merely on the

[Interpretation]

tion bien sûr des gains de capital imposés aux taux marginaux conformément aux propositions du Livre blanc. Alors que nous nous préoccupons de l'aspect social, monsieur le président, les banques canadiennes proposent que les droits de succession et l'impôt sur les dons soient éliminés. C'est la première fois que j'entends parler d'une proposition en ce qui concerne l'impôt sur les dons mais ce n'est certainement pas la première fois que l'on préconise l'élimination des droits de succession. A supposer que l'on prenne des mesures pour compenser l'effet combiné de l'impôt sur les gains de capital et sur les créances, voyez-vous un objectif social dans les droits de succession? Les banquiers canadiens voient-ils un objectif social dans les droits de succession?

**M. Clennett:** En ce qui concerne la question posée par l'orateur, je ne crois pas que nous l'ayons étudiée précisément sous cet aspect. Notre première pensée c'est que les droits de succession et l'impôt sur les dons sont un embarras, et ce n'est peut-être pas là le mot exact, mais ils ne constituent pas une importante source de recettes dans la mesure où ils n'affectent pas directement les ressources du pays par rapport aux autres formes d'imposition. S'il doit y avoir un impôt sur les gains de capital, et les augmentations de capital sont imposées de cette façon, nous pensons que le Gouvernement, du moins nous l'espérons, examinera attentivement l'effet combiné de l'impôt sur les dons et les droits de succession. Lorsque nous parlons du Gouvernement il faut penser tant aux gouvernements provinciaux qu'au gouvernement fédéral. Il se peut que le Gouvernement étudie l'abrogation de ces impôts. Je crois que certaines provinces se sont déjà orientées dans cette voie.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Bien sûr, mais je vous demanderais pourquoi? D'autre part, comme vous avez lancé la proposition, elle a été reprise par bien d'autres, quelles seraient, selon vous, les conséquences économiques pour le Canada des droits de succession sur leur forme actuelle avec un taux maximum atteignant le niveau de \$300,000 auquel il faut ajouter l'impôt sur les gains de capital aux taux marginaux avec la réalisation des valeurs de sociétés ouvertes évaluées sur 5 ans? C'est la proposition d'ensemble du Livre blanc parce que les propositions concernant les droits de succession correspondent à celles d'il y a deux ans et s'intègrent dans la réforme promise par le Gouvernement.

Bon, vous avez fait certaines déclarations. En tant que banquier, que pensez-vous de l'incidence de ces changements non seulement

[Texte]

basis, it is tough to lose your money, but in so far as maintenance and expansion of the Canadian economy and capital formation is concerned?

**Mr. Clennett:** Again, we had not precisely arrived at a joint answer, if you will on this particular question, but I think it is the extent of taxation in these areas; the combination of the capital gains tax as proposed in the White Paper combined with the estate tax and gift taxes which leads us to the suggestion that an over-all look at this picture is required or desirable. I think we would look with concern at the combined effect of the potential in the White Paper together with the other legislation as certainly having a tendency to make savings harder to come by. This would inevitably seem to reduce the amount of capital available in the private sector. Perhaps some of my other colleagues might wish to speak to this point.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Maybe I can assist them, Mr. Chairman. Have the representatives of any of the banks talked to their managers, or undoubtedly their personnel have had conferences over the past year, where as the result of the impact of the estate tax changes they have noticed any shift—it may be a shift, it may not be a shift—but have they detected any change in the investment pattern of Canadian citizens where people are, shall we say, disinvesting? What are they doing? What is the reaction of the public as you see it?

**Mr. Finlayson:** Just in a very broad way, Mr. Lambert, I might mention that people who have substantial holdings of money, in some cases have started to try to find alternatives to this form of taxation, moving their money out of the country, or setting it up somewhere else where there is a more favourable tax atmosphere for them. These would be in the main people who are quite wealthy. I am not talking about a great number of them, of course, I would not know what the numbers are, but I have heard of this in some specific instances.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** You are the people who would be aware of movements of money from Canadian offshore. There is always a movement offshore, but is there, to your knowledge at the present time on the basis of the Estate Tax Act changes, and of the proposed White Paper, a discernible increase or change in the pattern in the movement of money offshore?

[Interprétation]

à la base, il est dur de perdre de l'argent, mais en ce qui concerne l'expansion de l'économie canadienne et la formation de capital?

**M. Clennett:** Encore une fois, nous ne sommes pas unanimes sur ce point mais je pense que c'est la portée de l'imposition, la combinaison de l'impôt sur les gains de capital proposée par le Livre blanc avec les droits de succession et l'impôt sur les dons qui nous amènent à suggérer que l'on analyse cette question en profondeur. Nous nous préoccupons de l'effet des propositions du Livre blanc alliées aux autres lois dans la mesure où cette situation pourrait porter préjudice à l'épargne. Cela devra irrémédiablement diminuer le montant de capital disponible dans le secteur privé. Mes collègues désireraient peut-être ajouter quelques mots à ma réponse.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je peux peut-être leur venir en aide, monsieur le président. Les représentants de certaines banques ont-ils discuté de cette question avec leur directeur et je crois que, de toute façon, le personnel a tenu des réunions au cours des dernières années pour examiner l'incidence des modifications quant aux droits de succession. Ont-ils pu déceler un changement dans les modalités d'investissement des citoyens canadiens et constater, disons, un retrait des investissements? Que font-ils? Quelle est la réaction du public, selon vous?

**M. Finlayson:** De façon générale, monsieur Lambert, je vous dirai que les individus qui possèdent de grands avoirs ont, dans certains cas, cherché des échappatoires à cette forme d'imposition en exportant leur capital ou en investissant là où l'impôt leur est plus favorable. Il s'agit en l'occurrence de gens élevés, en général. Je ne veux pas généraliser mais j'en connais certains et j'ai entendu parler de cas de ce genre.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** C'est pourtant vous qui devez être au courant des transferts de capital à l'étranger. Il y a toujours eu des transferts à l'étranger mais avez-vous connaissance à l'heure actuelle, en songeant aux modifications apportées à la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès et aux propositions du Livre blanc, avez-vous connaissance d'une augmentation perceptible ou voyez-vous une évolution des transferts de capital à l'étranger?



[Text]

**Mr. Finlayson:** Speaking personally, I could not say that I have become aware of a discernible change in the pattern, but that does not mean it is not there, it just might not have come to my attention. Money is ebbing and flowing back and forth as you indicate and this often happens at branch levels and it is not always brought to our attention specifically if it is an ordinary type of transaction. Maybe one of the other gentlemen has something to say on that.

**Mr. McKie:** I do not think so because a great many people have discovered that they can now leave their money to their spouse without any federal estate tax. We have actually seen some people disengage themselves from the procedures that they had set up in the tax havens Mr. Finlayson was talking about. So I agree with him that there has not been any great push yet. There have been a number of people, of course, setting up trusts and companies in tax havens, but there always have been that and I do not see any particular increase in this from Canadians at the moment.

• 1620

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Of course, Mr. McKie, if they give everything to their wives then they must be assured that their widows will go out and reside in Alberta where they could get 10 to 75 per cent rebate.

**Mr. McKie:** We may be watching in Ontario and do something about that.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** This will be my last question in the area of capital gains and then I want to come back to some other points, Mr. Chairman. On page 25 you say:

For other property held for personal use or enjoyment there are several grounds for suggesting a complete exemption from capital gains tax.

First of all, what kind of property are you talking about and what are the grounds to which you refer?

**Mr. Clennett:** The major ground is the complexity of record keeping which would ensue with a \$500 limit. A limit as low as that we feel would take in many kinds of property which would require people to get into extensive record keeping and, apart from the effect on the individual, we also are concerned with

[Interpretation]

**M. Finlayson:** Personnellement, je ne puis pas dire que j'ai pu déceler des changements importants mais cela ne veut pas dire qu'il n'y en a pas, il se peut que je n'y ai point porté attention. Comme vous l'avez dit, les mouvements monétaires sont sujets à bien des fluctuations et cela se passe souvent au niveau des filiales ce qui n'est pas nécessairement porté à notre attention, surtout s'il s'agit d'une transaction normale. Peut-être qu'un de mes collègues pourrait vous répondre plus en détail.

**M. McKie:** Je ne suis pas de cet avis étant donné que bien des gens ont découvert qu'ils peuvent léguer leur argent à leur conjoint sans payer de droits de succession, sur le plan fédéral. Nous avons même pu voir certaines personnes mettre un terme aux engagements qu'ils avaient contractés pour placer leur capital dans des refuges fiscaux, je crois que M. Finlayson vous en a parlé. Aussi, je suis d'accord pour dire avec lui qu'il n'y a pas encore eu d'évolution marquée. Bien sûr, certaines personnes ont créé des sociétés dans des refuges fiscaux mais cela a toujours été le cas et je ne pourrais pas dire que cette tendance s'accuse chez les Canadiens, à l'heure actuelle.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Bien sûr, monsieur McKie, s'ils lèguent tout à leurs épouses ils doivent s'assurer que leurs veuves iront vivre en Alberta où elles pourront obtenir un rabais de 10 à 75 p. 100.

**M. McKie:** Nous pourrions exercer une surveillance en Ontario et prendre les mesures à cet égard.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** J'aurais une dernière question à poser en ce qui concerne les gains de capital et ensuite je passerai à d'autres problèmes, monsieur le président. A la page 25 vous dites:

Pour d'autres propriétés détenues en vue de l'usage personnel ou de la jouissance il y a diverses raisons qui justifient une exonération complète de l'impôt sur les gains de capital.

En premier lieu, de quel type de propriétés parlez-vous et quelles sont les raisons que vous invoquez?

**M. Clennett:** La principale raison est la complexité de la tenue des livres qui découlerait d'une limitation à \$500. Une limitation aussi basse exigerait pour beaucoup de types de propriétés une comptabilité interminable et, en dehors des conséquences pour l'individu, nous nous préoccupons également de l'effort

## [Texte]

the effort from the administration to verify and check all of the records which would be necessary. Beyond that, apart from the work involved, we really wonder, with amounts of that nature and the capital gains involved, if it is really necessary for the government to tax such a comparatively small thing. Is the benefit to the treasury going to be so great that benefit the would be of value to the country?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** It is suggested by the government or the authors of the White Paper that all sorts of people invest in stamp collections, coin collections and what have you in order to get the benefits of capital gains, they being personal property, and, of course, somehow or other somebody has introduced a very lucrative artwork market that existed in the United States into Canada. Gentlemen, are you aware of such conditions? Is this, as far as you are concerned, a significant way of avoiding tax by investing it in works of art and those things? Those of you who have had experience out in rural areas, how do you think this is going to affect farm machinery and equipment, and that sort of thing?

**Mr. Clennett:** We do not feel that a limit of \$500 is low enough and in addition to closing what apparently the authors of the White Paper regarded as a loophole, it would take in a large number of people who certainly were not trafficking in this sense. My colleagues from some of the other banks may prefer to speak to this, too, but we certainly have not seen any great evidence of a massive sort of trade or investment policy in this area which would indicate that the government is losing a lot of money and that it is necessary to go to a limit of \$500 to protect the treasury.

**The Chairman:** Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** Just carrying it along that line, you might not have that situation at the present time because you have not had a capital gains tax. In other words, what you might be concerned with in the area Mr. Lambert has just been discussing, is not a present loophole, but what would be a loophole in the system that would drain off revenues from the government once a system for taxing capital gains has been implemented. So it is more perhaps to the future that we are looking at rather than the past. Would you suggest another dollar limit? I think the \$500 limit is much too low. What kind of figure do you think would be a fair one?

**Mr. Clennett:** It is easier to criticize or question a limit that somebody else has set

## [Interprétation]

que devrait accomplir l'administration pour vérifier et contrôler tous ses livres. En outre, nous nous demandons si le gouvernement devrait imposer des gains de capital aussi insignifiants. Les recettes du Trésor seront-elles tellement importantes pour le pays?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Les gouvernements, et les auteurs du Livre blanc laissent entendre que bien des gens font des investissements dans des collections de timbres, et autres moyens de bénéfices et des gains de capital. Il s'agit de propriété privée et bien sûr, d'une façon ou d'une autre, l'on a exporté des États-Unis au Canada un marché, lucratif à bien des points de vue qui concerne les objets de valeurs. Êtes-vous au courant de cette situation? Cela constitue-t-il, selon vous, un moyen d'échapper à l'impôt en investissant son argent dans des objets de valeurs? Pour ceux d'entre vous qui ont une certaine expérience des questions rurales, que pensez-vous de l'incidence que cela pourrait avoir sur l'outillage et les machines agricoles?

**M. Clennett:** Nous ne pensons pas qu'une limitation de \$500 est assez basse. Cette limitation met un terme à ce que les auteurs du Livre blanc considèrent comme une échappatoire mais en outre elle touche un certain nombre d'individus qui ne sont pas impliqués dans la fraude fiscale. Les représentants des autres banques aimeraient peut-être répondre à cette question mais de toute façon, nous n'avons pu constater une politique d'investissement massif dans ce secteur qui révélerait que le gouvernement perd et qu'il est nécessaire de fixer une limitation à \$500 en vue de protéger le Trésor.

**Le président:** Monsieur Roberts.

**M. Roberts:** Pour poursuivre dans cet ordre d'idée il se peut que cette situation n'existe pas à l'heure actuelle parce que nous n'avons pas encore d'impôt sur les gains de capital. Autrement dit, ce qui devrait nous préoccuper en ce qui concerne la question abordée par M. Lambert, ce n'est pas l'évasion fiscale actuelle mais l'évasion fiscale éventuelle qui réduirait les recettes du gouvernement une fois adopté un système d'imposition des gains de capital. Nous nous tournons donc plus vers l'avenir que vers le passé. Pensez-vous à une autre limitation? Je pense que la limitation de \$500 est beaucoup trop faible. Que serait d'après vous le montant raisonnable?

**M. Clennett:** Il est facile de critiquer ou de mettre en question une limitation que quel-



[Text]

than to establish your own, but I would certainly think a limit of, say, not below \$2,000 or \$2,500 would be fair. Other people may have their own views.

**The Chairman:** Does the association want to express a view on that?

**Mr. Finlayson:** I would not think so.

**Mr. Roberts:** I was interested in your comments and, indeed, your rejection of the distinction between closely-held and widely-held companies, coupled with your suggestion that you prefer the dividend tax credit system to the integration system. This is something we have had a lot of discussion about with a lot of witnesses. The objection we have had to the dividend tax credit is that this is of more assistance to the person in an upper income bracket than it is to the person in a lower income bracket. It helps those whose marginal rates are higher. I think if I gather correctly from your brief when you talk about this on pages 26 and 27 you suggest that various changes could be made to the dividend tax credit to take into account the kind of difficulty which I have just described. However, I wonder if you accept for the moment the first point that you made and were to do away with the distinction between closely-held and widely-held companies, would that not remove most of the administrative difficulties that you see in the integration system and it would perhaps be no more administratively cumbersome than the kind of dividend tax credit system you have suggested, particularly when you get into the sliding scales and other arrangements which you have suggested should deal with the problem of the high marginal rate taxpayer receiving a greater benefit than that of the lower marginal rate taxpayer. Could you perhaps elaborate? Assuming hypothetically that the distinction between closely-held and widely-held companies goes, is there then really much greater administrative convenience to a dividend tax credit system than to the integration proposals?

**The Chairman:** Mr. McKie.

**Mr. McKie:** Yes, sir, I think there is a distinction because if the credit system is the shareholders' claim, the integration system also involves the corporation in an administrative problem, and certainly the experience in the United Kingdom of full integration almost precluded, I would say, the self-assessment system. They were relying entirely on the inland Revenue Department to assess both the corporation and the shareholder. This association is particularly anxious or even alarmed at the administrative problem that

[Interpretation]

qu'un d'autre a établie, mais je suis d'avis qu'il ne faudrait pas établir une limite inférieure à \$2,000 ou \$2,500. Chacun ses opinions.

**Le président:** L'Association aurait-elle une opinion à formuler à ce sujet?

**Mr. Finlayson:** Je ne crois pas.

**Mr. Roberts:** Je me suis vivement intéressé à vos remarques et bien sûr votre refus de faire une distinction entre les sociétés ouvertes et les sociétés fermées rejoint votre proposition favorisant le système de crédit fiscal aux dividendes par rapport au système d'intégration. Nous avons abordé cette question à maintes reprises avec de nombreux témoins. Les réserves que nous émettons en ce qui concerne le système de dégrèvement des dividendes, c'est qu'il est plus favorable aux personnes à revenu élevé qu'aux personnes à revenu modique. Ce système vient en aide aux individus dont les taux marginaux sont les plus élevés. Si je me rappelle bien, aux pages 26 et 27 de votre mémoire, vous laissez entendre que l'on pourrait apporter quelques modifications au système de dégrèvement des dividendes en vue de faire face aux difficultés que je viens de mentionner. Toutefois, je me demande si vous êtes disposé à supprimer toute distinction entre les sociétés ouvertes et les sociétés fermées, ne pensez-vous pas que cela éliminerait la plupart des difficultés administratives que l'on peut envisager dans le système d'intégration et que cela serait peut-être plus aisé du point de vue administratif que le système de dégrèvement des dividendes que vous avez proposé surtout si l'on en vient à l'échelle variable et d'autres dispositions qui devraient viser le contribuable à revenu élevé obtenant des gains plus importants que le petit contribuable. Pourriez-vous nous donner quelques éclaircissements à ce sujet? En parlant de l'hypothèse qu'il y a une différence entre société ouverte et société fermée, croyez-vous qu'un système de dégrèvement de dividendes serait une application plus facile que les propositions d'intégration?

**Le président:** Monsieur McKie.

**Mr. McKie:** Oui, monsieur, je crois qu'il y a une différence parce que si le système de dégrèvement de dividende reflète les revendications d'un actionnaire, le système d'intégration implique la société et je crois que l'expérience qu'a eue le Royaume-Uni du système d'intégration exclut, en quelque sorte, le système d'auto-évaluation. Ils se sont reposés sur leur ministère du Revenu interne pour calculer le revenu imposable à la fois de la société et de l'actionnaire. Cette assimilation pourrait soulever bien des problèmes administratifs

[Texte]

we might face when you consider that a good deal of our income comes from abroad and also we have shareholders abroad. Any kind of integration at all will undoubtedly involve the banks in a good deal of administrative problems.

Perhaps we make too much of that, but nevertheless there is a very big difference from the present credit system and that was your question.

**Mr. Roberts:** Yes, I mentioned the differences. I just wondered whether it would be administratively a great deal more complex than the revised dividend tax credit system that you have suggested because you are not suggesting that we simply continue with the present system.

**Mr. McKie:** Once again, sir, are we not suggesting that the revised credit system will be the shareholders calculation? Again, would be based on his income and would not have anything to do with the corporation. We are saying that if anything is wrong with the present credit system, as you have said, it is not fair, it is inequitable and perhaps one way of removing this apparent inequity is to have some kind of a graduated credit, but once again that would be the shareholder and not the corporation.

• 1630

**Mr. Roberts:** This is kind of a negative question. I suppose it may be difficult to answer. I was wondering if you could give me some idea of the priorities, of the difficulties. Is it the international question which makes the integration most difficult? Is it the question of the present tax benefits that you may have, for instance, on three-year tax holidays or fast depreciation write-offs?

**Mr. McKie:** I thought you rather led us into answering that question by saying, what is the difference administratively? Why is it more difficult? You are now asking a different question—why do we advocate something other than integration? Maybe somebody else would like to comment on that.

**Mr. M. H. Maltby (Canadian Imperial Bank of Commerce):** I do not think I have anything to add to what Mr. McKie inferred. As I understand it, we are confining our discussion at the moment to the administrative difficulties.

**Mr. Roberts:** Yes.

[Interprétation]

étant donné qu'une bonne partie de nos revenus vient de l'étranger et que bien de nos actionnaires y résident. N'importe quel système d'intégration plongera les banques dans des problèmes administratifs complexes.

Peut-être que nous grossissons un peu l'affaire mais il n'en reste pas moins qu'il y a une grande différence par rapport au système de dégrèvement et c'était là votre question.

**M. Roberts:** Oui, j'ai parlé des différences. Je me demandais seulement si ce serait beaucoup plus complexe du point de vue administratif que le nouveau système de dégrèvement que vous avez proposé, partant qu'il est impossible de continuer d'appliquer le système actuel.

**M. McKie:** Une fois encore, monsieur, ne pensons-nous pas que les nouveaux systèmes de dégrèvement seraient les reflets des calculs de l'actionnaire, se fonderaient sur le revenu et n'auraient plus rien à voir avec la société? Nous répondons que si le système de dégrèvement actuel ne donne pas satisfaction parce qu'il est injuste, une des solutions serait peut-être d'instituer un crédit proportionnel mais encore une fois, cela viserait l'actionnaire et non la société.

**M. Roberts:** C'est en quelque sorte une question négative. Il est inhabituel d'y répondre, je crois. Je me demande si vous pourriez me donner un aperçu de l'ordre de priorité dans les difficultés auxquelles il faut faire face. Est-ce l'aspect international qui rend le système d'intégration aussi difficile? S'agit-il des bénéfices fiscaux que vous pouvez obtenir actuellement lorsque l'on accorde par exemple un amortissement fiscal de trois ans ou que l'on permet des amortissements rapides?

**M. McKie:** J'avais l'impression que vous nous ameniez à répondre à cette question en disant quelle est la différence du point de vue administratif? Pourquoi cela soulève-t-il plus de difficultés? A présent, vous posez une question complètement différente, pourquoi préconisons-nous un système différent de celui de l'intégration? Peut-être quelqu'un d'autre aimerait répondre à cette question.

**M. M. H. Maltby (Canadian Imperial Bank of Commerce):** Je crois que je n'ai rien à ajouter à ce qu'a dit M. McKie. Si je comprends bien, nous nous bornons à examiner pour le moment les difficultés sur le plan administratif.

**M. Roberts:** Oui.



[Text]

**Mr. Maltby:** As far as we are concerned, we have not been in a position to pin them down so closely as to give a priority one over another.

**Mr. Roberts:** I admit perhaps we should not ask people to assess the priorities of difficulties. All difficulties are difficulties whether they are major or minor.

**Mr. Clennett:** I do not know if this is the answer that was being sought but as Mr. McKie mentioned, the present system is a self-assessment, assessing system by the individual. Moving this way requires the corporation to report not only the payments to the individual but deemed dividend credit or deemed allowable tax, however you want to describe it. This is not a known factor at the time the report is required. There is also a timing factor because the individual requires the information early to complete his return, hopefully so that he can get his refund. The information just is not available. There are questions such as what do you do with securities held in the names of nominees. These questions just do not arise under the existing system or under the modifications which we think could be readily made.

**Mr. Roberts:** To go to something else, on page 24 of your brief, the concluding sentence is:

In general...this problem and most of the administrative complexities...

We are talking about taxpayers' principal residences.

...would be avoided by a overall exemption for a taxpayer's principal residence.

In my constituency, a taxpayer's principal residence is quite likely to be on a 200-acre farm and that 200-acre farm could undoubtedly be worth over \$500,000. Do you draw a distinction between the value of the residence itself and the land that it is on? I assume that you are not suggesting that we should treat the farmer and the farm property, for instance, the same as we would treat the city person and his house in this section?

**Mr. Clennett:** We again dealt with this as a matter of principle. We appreciate the point which was raised and the kind of problem it presents with relation to farming communities. Certainly there are some farming communities where there are small farms, the value of which would perhaps not be any more, if as much, as a city resident and it indeed would be the family residence with farming perhaps somewhat of a sideline. It

[Interpretation]

**M. Maliby:** En ce qui nous concerne, nous n'avons pas été à même de déterminer un ordre de priorité dans notre analyse.

**M. Roberts:** Il est vrai, nous ne devrions peut-être pas vous demander de juger des difficultés par rapport à un ordre de priorité. Toutes les difficultés sont des difficultés qu'elles soient majeures ou mineures.

**M. Clennett:** Je ne sais pas si c'est là la réponse que l'on cherche mais comme l'a dit M. McKie, le système actuel est un système d'auto-évaluation par l'individu. Si l'on s'engage sur cette voie, la société ne devra pas seulement signaler les versements effectués aux individus mais également les prévisions de dégrèvement des dividendes. C'est là un élément connu au moment où l'on exige le rapport. Il y a également un élément temps vu que l'individu nécessite ces renseignements avant de pouvoir remplir les déclarations d'impôt de façon à obtenir son remboursement. C'est un renseignement difficile à obtenir, il faut savoir ce que vous allez faire des valeurs détenues au nom du souscripteur. Ces questions ne se posent pas dans le système actuel ni même dans les modifications qui pourraient être apportées rapidement selon nous.

**M. Roberts:** Pour passer à autre chose, à la page 24 de votre mémoire la dernière phrase dit à peu près:

En général... ce problème et la plupart des complications administratives

Nous parlons des résidences premières des contribuables.

...pourraient être évitées grâce à une exonération d'ensemble pour la résidence principale d'un contribuable.

Dans ma circonscription, la résidence principale d'un contribuable pourrait bien être une ferme de 200 acres dont la valeur dépasserait \$200,000. Établissez-vous une distinction entre la valeur de la résidence elle-même et le terrain sur lequel elle est érigée? J'ose croire que vous ne pensez pas qu'il faudrait appliquer le même régime à l'agriculteur et à la propriété foncière que celui qui serait appliqué au citadin et à sa maison?

**M. Clennett:** Encore une fois, nous avons traité de la question de principe. Nous reconnaissons le bien-fondé de l'argument qui a été soulevé et nous voyons les problèmes qui se posent pour les communautés agricoles. Il y a certainement des communautés agricoles dont les fermes sont petites et leur valeur ne dépasserait pas beaucoup celle de la résidence d'un citadin. En fait, celle-ci constituerait la résidence familiale et l'exploitation agricole

[Texte]

would certainly be our intention to include that in the recommendation. On the other hand, we realize there are areas where there are some farms which, as you say, represent a lot of money, and we would visualize that some provision would have to be made, perhaps a maximum dollar figure above which you would deal with. In other words, our thought is to deal with the average citizen, to free him from the trouble and the necessity of bookkeeping and free the government from the necessity of all the administrative burdens.

**Mr. Roberts:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Could I insert a supplementary right there?

**The Chairman:** Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** How do you arrive at a common yardstick on the assessment of the values of farm buildings? On this point, Mr. Roberts was raising the question of the severance of, shall we say, the residence from substantial acreage, but somehow or other—I do not know how many of you gentlemen have worked out in Western Canada, but you get substantial landholdings out there with substantial buildings and a tolerably good residence. I wonder if anyone here would dare hazard how you are going to arrive at an evaluation of the buildings apart from the farm holding. I am not talking about the suburban—you know, those suburban exercises that you have around Toronto and Montreal where people are buying up scrub land on the basis of the house that can be possibly redeveloped or where it becomes the wife's hobby to redesign and bring it up to a pretty nice standard, I will admit. But I am going to suggest to you here that you are out hunting for squirrels when you are armed with what I call an elephant gun.

**Mr. Clennett:** Our thought in our recommendation was not so much what to include as to what should be taxable as to what should be exempt, and the thinking was generally to exempt the principal residence of the average taxpayer. The problem of evaluating fairly or taxing a commercial farm in Western Canada, where the larger ones, of course, are, is a problem on which we do not really have any expertise and I do not think we would want to offer an opinion as to how it should be taxed or assessed. But the main thought we had is to exempt the ordinary transactions, assuming that there is to be such a tax. This is predicated the assumption that there is to be a capital gains tax, then what should be left out. This is what we were

[Interprétation]

ne serait qu'un à-côté. Nous avons bien sûr l'intention de traiter de cette question dans notre recommandation. D'autre part, nous nous rendons compte qu'il y a des régions où les fermes représentent de grandes valeurs et nous pourrions envisager certaines dispositions fixant par exemple un plafond pour la valeur. Autrement dit, notre intention c'est de nous occuper du citoyen moyen, de le libérer de la servitude de la tenue des livres et de soulager le gouvernement du fardeau administratif.

**M. Roberts:** Je vous remercie, monsieur le président.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Pourrais-je poser une question supplémentaire?

**Le président:** Monsieur Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Comment pouvez-vous établir une limitation commune quant à l'évaluation des bâtiments agricoles. A ce sujet, M. Roberts a soulevé la question de la résidence comportant un terrain étendu. Je ne sais combien d'entre vous, messieurs, ont travaillé dans l'Ouest canadien mais il faut savoir qu'on y trouve des propriétés foncières considérables où les bâtiments représentent une grande valeur et constituent une résidence très convenable. Je me demande qui pourrait oser prétendre fixer une évaluation des bâtiments en dehors de la propriété foncière. Je ne parle pas du problème de la banlieue; vous connaissez comme moi ces gens qui achètent de mauvais terrains aux alentours de Toronto en pensant pouvoir rénover la maison ou l'embellir. D'après moi, vous partez à la chasse aux écureuils avec un fusil de gros calibre.

**M. Clennett:** Dans notre recommandation nous n'avons pas tellement pensé à ce qui devrait être imposé et ce qui devrait être exonéré; nous pensons surtout au dégrèvement de la résidence principale du contribuable moyen. Quant au problème de l'estimation équitable d'une exploitation agricole dans l'Ouest canadien, une grande exploitation, nous ne pensons pas disposer des connaissances nécessaires pour donner notre opinion à ce sujet en ce qui concerne l'imposition et l'évaluation fiscales. Nous portons surtout notre attention sur l'exemption des transactions ordinaires en supposant que cet impôt est nécessaire. Nous partons en quelque sorte de l'hypothèse qu'il y aura un impôt sur les gains de capitaux et nous essayons de voir ce qui



[Text]

thinking and our concept was to at least leave out the sort of residences of the ordinary people and the extraordinary people too.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Who is that man called the ordinary person? I just leave that for you to think about.

**Mr. Clennett:** Fair enough.

**The Chairman:** A short while ago you asked questions about the movement of funds outside of Canada; whether you had detected any move at all by Canadians to move their funds outside of Canada. The general impression you left was that no, you had not detected any significant move in this direction. The question I want to put is this.

If there were such a move, if such a move were to take place, would you be the people best placed to know about it?

• 1640

**Mr. Finlayson:** Mr. Chairman, possibly not, unless we were monitoring it in some way which we do not do, having in mind we have thousands of branches and hundreds of thousands of transactions, and so on. In the normal course we would see perhaps an individually large one if we had some interest in it, for example, in a sense that we were aware of it at the outcome, but not specifically.

**The Chairman:** You have banking relationships with places like Switzerland, the Bahamas and what might be described as "tax haven countries".

**Mr. Finlayson:** Yes, all around the world.

**The Chairman:** If there were to be any move in the sense of transferring funds from Canadian deposits to deposits in these countries or through correspondence, banking systems, would you be aware of it?

**Mr. Finlayson:** Not specifically, unless we were looking for it. The other banks do not disclose to us. Any individual customer could carry out some transactions in a normal way, certainly to another bank in Switzerland or anywhere you mentioned, and we would not be especially aware of it unless our deposits fell, if it were a cash transaction.

**The Chairman:** I would like to ask you some questions in respect of this whole field of savings which presumably is a pretty important field to bankers. This morning we

[Interpretation]

devrait être exempté. Je vous livre ainsi le fond de notre pensée en vous disant que nous voulons affranchir la résidence du citoyen ordinaire voire du citoyen extraordinaire.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Qui est-ce que vous appelez le citoyen ordinaire? Je vous laisse le soin d'en trouver une définition.

**M. Clennett:** Ca va.

**Le président:** Il y a un petit instant, vous avez posé des questions quant aux mouvements de capitaux à l'étranger pour savoir si l'on avait pu remarquer une tendance des Canadiens à exporter leurs capitaux. Vous nous avez laissés avec l'impression que ce n'était pas le cas, que vous n'aviez décelé aucune tendance importante en ce sens. J'aurai une question à vous poser.

Si cette tendance se manifestait, seriez-vous les personnes les mieux placées pour vous en rendre compte?

**M. Finlayson:** Monsieur le président, ce n'est vraisemblablement pas le cas à moins que nous y portions attention, ce que nous ne faisons pas étant donné le nombre invraisemblable de filiales et les centaines de milliers de transactions que nous effectuons, etc. Si nous nous y intéressions, normalement nous pourrions peut-être en déceler une importante, dans la mesure où nous pourrions nous en rendre compte à la fin.

**Le président:** Vous entretenez des rapports avec les banques de Suisse, des Bahamas et ce que l'on pourrait décrire comme les autres refuges fiscaux.

**M. Finlayson:** Oui, nous entretenons des rapports avec des banques du monde entier.

**Le président:** S'il y avait des transferts de fonds du Canada à ces pays par correspondance ou par les mécanismes bancaires, pensez-vous que vous en seriez au courant?

**M. Finlayson:** Pas spécialement, à moins que nous ne cherchions à le savoir. Les autres banques ne nous divulguent rien. Tout client pourrait effectuer certaines transactions normales, en transfert à une banque de Suisse ou à d'autres endroits que vous avez cités et nous n'en serions pas au courant à moins que nos dépôts ne diminuent s'il s'agit d'une opération au comptant.

**Le président:** J'aimerais vous poser quelques questions en ce qui concerne le domaine de l'épargne, ce qui constitue sans doute une chose importante pour les banquiers. Ce

[Texte]

had suggestions put to us by the Canadian Life Insurance Association that ways should be found to encourage Canadians to save. They were very concerned about the short-fall of savings by the end of the seventies. I wonder whether the Canadian Bankers' Association has concerned itself with this problem and whether they feel it is a problem or not. Perhaps I will leave the question at that stage right now and move on to the second stage in a moment. Mr. Leclerc, would anyone like to talk about this?

**The Chairman:** Mr. Boyle.

**Mr. J. A. Boyle (The Canadian Bankers' Association):** The question, Mr. Chairman, was if the Canadian Bankers' Association concerns itself with...

**The Chairman:** You know, the whole question of savings and the concern that there may not be sufficient savings to support the kind of private investment that Canada is going to need in the next 10 years.

**Mr. Boyle:** The answer to that would be, yes, certainly it is a concern.

**The Chairman:** Do you feel that the White Paper is likely to affect savings in any significant way, either negatively or positively?

**Mr. Boyle:** I think that is rather difficult to determine. I think there are important facets here. Taxation in any form quite often does have an effect on people's savings and taxation directed to those people in the savings area, in other words, to the savers, if they are taxed more than they had been before, should have a direct effect on their savings.

**The Chairman:** The suggestion has been put to us by others that we should consider a system which would exempt in some way from tax, dividend income, interest income and this kind of thing, as a way of encouraging Canadians to save. Do you have any comments on this?

**Mr. D. D. Peters (The Toronto Dominion Bank):** The particular suggestion is that certain forms of investment, of savings, be exempted from taxation...

**The Chairman:** Up to some maximum or perhaps other guidelines might have to be established for income levels. This was a position which was put to us this morning. It is a

[Interprétation]

matin la *Canadian Life Insurance Association* nous a déclaré qu'il fallait trouver les moyens d'encourager les Canadiens à l'épargne. Elle s'inquiétait de l'absence d'épargne en terme des années 70. Je me demande si la *Canadian Bankers' Association* s'est préoccupée de ce problème. Voilà la première partie de ma question, je passerai à la seconde dans un instant. Monsieur Leclerc, quelqu'un voudrait-il prendre la parole à ce sujet?

**Le président:** Monsieur Boyle.

**M. J. A. Boyle (Canadian Bankers' Association):** La question était de savoir si la *Canadian Bankers' Association* s'inquiète de...

**Le président:** Vous savez, la question d'ensemble des épargnes et le fait que les épargnes ne pourraient pas être suffisantes pour réaliser les investissements privés que le Canada nécessitera au cours des 10 prochaines années.

**M. Boyle:** Bien sûr, cela constitue certainement une préoccupation pour nous.

**Le président:** Pensez-vous que le Livre blanc puisse avoir d'importantes répercussions sur les épargnes qu'elles soient positives ou négatives?

**M. Boyle:** Je crois que c'est assez difficile à établir. Il y a d'importants éléments à étudier à ce sujet. L'impôt a bien souvent des conséquences sur les épargnes et l'imposition des personnes impliquées dans des questions d'épargne ou autrement dit, les épargnants, devrait avoir un effet direct sur leurs épargnes, surtout s'ils sont frappés d'un impôt plus élevé qu'auparavant.

**Le président:** On nous a suggéré d'étudier un système qui dégrèverait en quelque sorte les revenus de dividendes et d'intérêts afin de stimuler l'épargne parmi les Canadiens. Avez-vous des remarques à formuler à ce sujet?

**M. D. D. Peters (La Banque Toronto Dominion):** Cette proposition vise surtout à exonérer certaines formes d'investissement ou d'épargne...

**Le président:** Jusqu'à concurrence d'un maximum ou alors il faudrait établir d'autres directives pour les tranches de revenu. Cette proposition a été défendue devant nous ce



[Text]

way to try to encourage those in low income brackets to save.

**Mr. Peters:** I do not think there have been any studies that have shown that savings are really dramatically sensitive to interest rates. What you are suggesting is that this would increase the net return to the individual. It may be, I think, more important to those who receive the income. It is well known that the lower income individuals are not the savers. The higher income individuals are the savers. Now, through the tax system it is quite possible to adjust the after-tax income. If you want to encourage savings, exempt the high income people from taxation. This is obviously not a very political alternative but basically this would be, I think, more effective in encouraging savings, if that is the goal, but less equitable, and again it is a matter of equity and savings.

**The Chairman:** Did you say in your opening remarks that no study had demonstrated that interest rates affected in any significant way a person's propensity to save, or, indeed, the level of savings?

**Mr. Peters:** Allow me to qualify that and say that this is not the major effect. To my knowledge anyway there are no studies that say interest rates are an important determinant. They are an important determinant in the relative instrument. They are an important determinant, for example, in whether you put your money in one chartered bank or another if the interest rates are different. Now, that is an important fact, but the actual level of interest rates, I think almost everybody would agree, has a much smaller effect than the level of income.

**The Chairman:** I am thinking, I suppose, particularly of the Japanese experience where they have very high levels of personal savings and a significant portion of interest income is exempt from taxation. The suggestion has been made that there is a casual relationship between this, and what you are saying to me is that you do not think such a causal relationship would be valid for Canadians.

**Mr. Peters:** The Japanese have also had an extremely rapid growth in income and I suggest that it is the extremely rapid growth in income that might be more the cause of the increased savings and possibly even the investment opportunities in the Japanese economy have been extremely large. I have not seen that particular study but I suggest that might be the answer.

[Interpretation]

matin. C'est là une façon d'essayer d'encourager à l'épargne les personnes à revenu modeste.

**M. Peters:** Je ne crois pas que les études aient démontré que les épargnes subissent une influence marquée des taux d'intérêt. Ce que vous laissez entendre c'est que les bénéfices réalisés par l'individu pourraient s'en voir augmentés. Je crois que cela revêt plus d'importance pour ceux qui touchent les revenus. Il est notoire que les personnes à revenu modeste ne sont pas des épargnants. Ce sont plutôt les personnes à revenu élevé. Or, en vertu du régime fiscal il est parfaitement possible de réajuster le revenu net à l'impôt. Si l'on veut stimuler l'épargne, il faut dégrèver les personnes à revenu élevé. Sur le plan politique, cela ne constitue sans doute pas une option valable mais elle donnerait de bien meilleurs résultats et si l'objectif c'est de stimuler l'épargne il faudrait peut-être en venir à cette solution moins équitable.

**Le président:** Dans vos remarques préliminaires avez-vous déclaré qu'aucune étude n'a signalé que les taux d'intérêt avaient une incidence sur la propension de l'individu à épargner ou sur le niveau de l'épargne?

**M. Peters:** Je vous dirai que ce n'est pas là l'effet principal. Toutefois, à ma connaissance, il n'y a pas d'étude qui signale que le taux d'intérêt constitue un facteur déterminant. Il joue un rôle tout à fait relatif dans la mesure où, par exemple, vous pourriez placer votre argent dans une banque à charte ou une autre, si les taux d'intérêt étaient différents. En fait, il me semble que tout le monde est d'accord là-dessus, le taux d'intérêt a une incidence beaucoup plus faible que le niveau de revenu.

**Le président:** Je songe surtout à l'expérience japonaise où les épargnes individuelles sont fort élevées et où une partie importante du revenu d'intérêts est dégrèvé. L'on m'a laissé entendre qu'il y avait une relation de cause à effet à cet égard. Or, vous ne pensez pas que cette relation existe dans le contexte canadien.

**M. Peters:** Les Japonais ont également connu une montée en flèche de leurs revenus et je pense que c'est cette augmentation précipitée des revenus qui pourrait être à l'origine de l'augmentation du volume de l'épargne voire du développement des possibilités d'investissement dans l'économie japonaise. Je n'ai pas connaissance de cette étude mais je pense qu'on pourrait trouver là une réponse à cette question.

[Texte]

**The Chairman:** There was one comment in your brief that had to do with the taxing of capital gains made in Canada by nonresidents and the effect this might have on foreign investment in Canada. I do not have the reference. Do you recall it? Oh yes, page 23. Does the White Paper say that we would tax the realized capital gains of nonresidents?

**Mr. Clennett:** I do not think it spells it out, so I am subject to correction, but I was certainly at the impression that they would indeed be taxed.

• 1650

**The Chairman:** The reference in the English of this on page 78, paragraph 6.47, I think, is to what might be described as controlled corporations by non-residents in Canada; that is to say, corporations that have more than a 25 per cent interest in a Canadian subsidiary. I am not aware of any other provision which would attempt to tax the occasional or individual investor. If there is one, I would like you to draw it to my attention.

Perhaps we can leave that and if you come across it you might drop me a note. Are there other questions?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Latulippe has not had his turn. I have had my turn, and I will have another go.

**The Chairman:** Mr. Latulippe, then Mr. Lambert.

**M. Latulippe:** Monsieur le président, le mémoire de l'Association des banquiers nous dit carrément ce que le gouvernement devrait faire. Je vois que l'Association recommande indirectement, que le Livre blanc sous sa forme actuelle soit mis de côté.

Toutes les associations et même l'Association des banquiers prennent la part de la petite entreprise. Elles veulent que les investissements continuent. Le Livre blanc mettrait fin à plusieurs investissements. Je crois que l'Association des banquiers recommande plutôt au gouvernement d'alléger le fardeau des impôts sur le capital afin de permettre des investissements. Présentement, il y a un problème que tous connaissent: plusieurs personnes veulent investir de l'argent; mais le gouvernement bloque les prêts et, par conséquent, les investissements.

Si par l'imposition du capital et autres le Livre blanc bloque les investissements, je me

[Interprétation]

**Le président:** Dans votre mémoire, vous faites une remarque en ce qui concerne l'imposition des gains de capital réalisés au Canada par des non-résidents et des répercussions que cela pourrait avoir sur les investissements étrangers au Canada. Je n'ai pas la référence. Vous en rappelez-vous? Oui, c'est à la page 23. Le Livre blanc propose-t-il l'imposition des gains de capital réalisés par les non-résidents?

**M. Clennett:** Je ne crois pas qu'il l'énonce spécifiquement; aussi vous pourriez me reprendre si je me trompe, mais j'ai l'impression qu'en fait, ils seraient imposés.

**Le président:** La mention de ce texte dans la version anglaise, page 78, paragraphe 6.47 a trait, je crois, à ce que l'on peut appeler les corporations canadiennes ouvertes qui appartiennent à des non-résidents au Canada; c'est-à-dire, des corporations qui ont plus de 25 p. 100 d'intérêt dans une filiale canadienne. Je ne connais pas d'autres dispositions qui essaieraient d'imposer l'investisseur occasionnel ou individuel. S'il y en a une, j'aimerais bien que vous la portiez à mon attention.

Nous pouvons peut-être abandonner le sujet, et si vous découvrez quelque chose vous m'envoyez une note. Y a-t-il d'autres questions?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** M. Latulippe n'a pas eu son tour. J'ai eu mon tour mais j'aimerais ajouter quelques mots.

**Le président:** Monsieur Latulippe, vous avez la parole, ce sera ensuite le tour de M. Lambert.

**Mr. Latulippe:** Mr. President, the Bankers Association brief states, without beating around the bush, what the government should do. I understand that the Association indirectly recommends that the White Paper in its present form be set aside.

All associations including the Bankers' Association favour the small enterprise. They want investments to go on. The White Paper would put an end to several investments. I believe that the Bankers' Association recommends rather that the government relieve the tax burden on capital in order to allow investments. Right now there is a problem that we all know; several persons wish to invest money but the government is blocking investments. I am wondering which propositions you would present to the government to solve the investment problem, which is not adequate. The investments are very limited by government laws. It is not the result of



## [Text]

demande quelles propositions vous présenteriez au gouvernement pour régler le problème de l'investissement qui ne se fait pas sur une bonne échelle. Les investissements sont très restreints par les lois du gouvernement. Cela ne dépend pas des lois bancaires, mais des lois gouvernementales qui obligent les banques à restreindre leur crédit dans bien des domaines pour censément régler l'inflation. Je crois que cela ne règle pas grand-chose parce que plus ça va, plus l'inflation continue, plus les taux d'intérêt montent plus le coût de la vie augmente et plus les investissements sont restreints, plus il y a du chômage. Une grande partie des citoyens ne travaillent pas et n'ont pas de revenu. Cela met l'économie dans une mauvaise posture et cela amène bien des industries et bien des commerces à fermer leurs portes. Vous savez que de petites entreprises disparaissent tous les jours. Malgré tous les fusions et tout ce qu'elles peuvent faire, il en disparaît à tous les jours. Quelque chose fait défaut.

Votre mémoire apporte des solutions aux différents problèmes, mais avez-vous des suggestions à faire au sujet du problème des investissements, causé par l'inflation et tout ce que vous voudrez. Je voudrais que vous me disiez s'il est préférable que le gouvernement laisse les investissements et la production monter au plus haut niveau possible et frappe ensuite la production d'un impôt de 12 p. 100 par exemple. Si la production augmente, les taxes augmenteront graduellement et si la main-d'œuvre augmente également, l'impôt des particuliers augmentera. Alors, je voudrais que vous me disiez s'il ne vaudrait pas mieux de laisser le régime fiscal tel qu'il est là et de mettre le Livre blanc de côté?

**M. Leclerc:** Monsieur Latulippe, il est assez difficile de répondre à toutes les questions que vous avez posées. Vous avez certainement touché sept ou huit points différents et c'est à mon sens une thèse sur l'économie politique du pays. Je pense bien que le mémoire que nous discutons aujourd'hui ne traite que du régime d'imposition. Je ne crois pas que l'Association des banquiers ait étudié profondément toutes les questions auxquelles vous avez fait allusion. Il faudrait nécessairement les poser une après l'autre afin que nous puissions y répondre adéquatement parce que vous avez fait une revue de l'économie du pays. Certaines personnes peuvent être de votre avis et d'autres peuvent ne pas l'être. Les représentants de l'Association des banquiers, seraient bien disposés à répondre aux questions qui se rapportent au Livre blanc. Je ne crois pas que l'on puisse nous demander de vous exposer une thèse sur l'économie actuelle du pays.

## [Interpretation]

banking laws but rather of government laws which force banks to limit their credit in many fields in order to solve inflation in a practical way. I think this does not solve anything at all because as we go on inflation persists, the more the interest rates climb the more the cost of living rises and the more investments are limited, the more unemployment there is. A good deal of citizens do not work and have no revenue. this places economy in a very bad situation and results in the closing of many industries and businesses. You know that small enterprises disappear every day. Despite amalgamations and everything they can do, they disappear every day. There is something wrong.

Your brief offers solutions to various problems but do you have any suggestions concerning the problem of investments, caused by inflation and whatever you wish. I would like you to tell me if it is preferable that the government let the investments and production climb to the highest possible level and strike production afterwards with a 12 per cent tax for example. If production rises, taxes gradually increase and if manpower also increases, the taxing on individuals will increase also. Then, I would like you to tell me if it would not be preferable to let the present tax structure as it is and to put aside the White Paper?

**Mr. Leclerc:** Mr. Latulippe, it is rather difficult to answer all your questions. You have certainly mentioned seven or eight different points and it is, in my opinion, a thesis on the political economy of the country. I think that the brief we are discussing today is concerned only with the present fiscal structure. I do not think that the Bankers' Association has studied at length all the questions you have mentioned. It will be necessary to ask these questions one after the other so that they could be properly answered, because you have reviewed the economy of the country. Certain persons might be of the same opinion you are and others might not be. The Bankers' Association representatives would be ready to answer the questions concerning the White Paper. I do not think that we could be asked to give a thesis on the present economy of the country.

[Texte]

**M. Latulippe:** Pour ce qui concerne l'imposition du capital, croyez-vous que le Canada soit assez mûr au point de vue économique pour copier nos pays voisins et imposer à peu près les mêmes impôts qu'eux?

**M. Leclerc:** Vous comprenez l'anglais, monsieur Latulippe?

**M. Latulippe:** Oui, je le comprends assez bien.

**Mr. Leclerc:** I think you have asked if we in Canada should have exactly the same kind of taxation of capital gains as they have in the U.S. Is that the sense of your question?

**M. Latulippe:** Pensez-vous que notre pays a la maturité économique pour imposer les mêmes taux qu'aux États-Unis? Avant d'imposer les gains de capitaux, aux États-Unis, on a attendu que le pays soit plus avancé que le nôtre.

**M. Leclerc:** Voulez-vous répondre?

**M. Machabée:** Aux chapitres 23 et 24 de notre mémoire, nous traitons justement de cette question. Nous parlons des répercussions économiques que de telles mesures pourraient avoir sur l'épargne, des investissements et du besoin urgent d'épargnes pour le Canada. Nous disons aussi au chapitre 24 qu'il faudrait que le régime actuel au Canada offre des taux que nous pouvons appeler compétitifs c'est-à-dire, des taux qui ne seraient pas plus élevés qu'ailleurs.

• 1700

**M. Latulippe:** Différentes associations comme l'Institut canadien des ingénieurs ont demandé de mettre le Livre blanc de côté parce que son application serait désastreuse pour l'économie canadienne. Appuyez-vous cette thèse?

**M. Machabée:** Monsieur Latulippe, il s'agit d'une question d'interprétation. Je crois que l'Association doit s'en tenir au mémoire soumis où figurent les points pour lesquels l'Association n'est pas d'accord avec le Livre blanc.

**M. Latulippe:** Je vois vous essayez de protéger la petite entreprise. Qu'entendez-vous par petite entreprise? Celle dont le chiffre d'affaires est de \$25,000, \$100,000 ou quelque chose du genre par année?

**M. Machabée:** Nous ne serions pas en mesure de vous fournir une définition de la

[Interprétation]

**Mr. Latulippe:** As far as the tax on capital is concerned, do you think that Canada is mature enough from an economical point of view to copy our neighbouring countries and impose taxes similar to theirs?

**Mr. Leclerc:** You understand English, Mr. Latulippe?

**Mr. Latulippe:** Yes. I understand it well enough.

**M. Leclerc:** Je crois que vous avez demandé si nous, au Canada, devrions composer le même genre d'impôt sur les gains de capitaux que nos voisins américains. Est-ce bien là le sens de votre question?

**Mr. Latulippe:** Do you think our country is mature enough economically to impose the same taxes as in the United States? Before taxing capital gains in the United States, they have waited for their country to be a little more advanced than ours.

**M. Leclerc:** Would you like to answer?

**Mr. Machabée:** In chapters 23 and 24 of our brief, we are dealing with this question. We speak about the economic impact that such dispositions could have on savings, investments and of the urgent need for savings in Canada. We also say in chapter 24 that the present structure in Canada should offer rates that we could call competitive that is to say rates that would not be higher than elsewhere.

**Mr. Latulippe:** Various associations as the Institute of Canadian engineers have asked that the White Paper be completely put aside, because its application would be a disaster for the Canadian economy. Do you support this thesis?

**Mr. Machabée:** Mr. Latulippe, this would be a question of interpretation. I believe that the Association must confine itself to the brief submitted in which are to be found the points for which the Association is not in agreement with the White Paper.

**Mr. Latulippe:** I think that you are trying to protect the small businesses. What do you mean by a small business. That whose turnover is \$25,000 or \$100,000 or something like that per year?

**Mr. Machabée:** We will not be able to give you a definition of a small business. It is true



*[Text]*

petite entreprise. Il est vrai que nous traitons avec des petites entreprises, mais dans nos travaux courants, nous ne sommes pas appelés à les définir, mais à étudier, si nous allons accepter les demandes, de crédit en particulier. Je crois d'ailleurs que l'Association des banquiers ne serait pas la seule association intéressée à définir les petites entreprises. Il peut y avoir aussi par exemple les Associations de comptables agréés, les Chambres de commerce. Il faudrait donc porter le problème à l'attention de tous ceux qui peuvent s'intéresser à la question et y fournir des renseignements.

**M. Latulippe:** D'autres organismes considéraient comme petite entreprise, l'entreprise qui pouvait faire à peu près \$100,000 de profits par année alors que je ne considère pas cela comme une petite entreprise. Par petite entreprise, j'entends celles qui peuvent faire \$5,000, \$100,000 et même \$500,000 par année. Les petites entreprises les moyennes entreprises devraient être traitées sur le même pied d'égalité et l'impôt devrait être proportionnel aux profits.

**M. Machabée:** C'est exact, mais la définition de la petite entreprise reste toutefois complexe et ne peut pas être résolue simplement.

**M. Latulippe:** Alors, la petite entreprise a certainement besoin de protection car elle aide assez souvent la grande entreprise. Je connais des petites entreprises qui font beaucoup de matière brute qui servent à la grande entreprise. Les grandes entreprises souffriraient de l'absence de ces petites entreprises. Je vous félicite des propositions visant à aider et à protéger la petite entreprise en matière d'impôt et d'investissement. Vous avez abordé un problème et vous avez apporté certaines solutions, mais est-ce que vous pourriez donner une définition plus concrète des investissements et de leur importance?

**M. Machabée:** Je crois monsieur Latulippe, que pour nous en tenir au témoignage d'aujourd'hui, il serait impossible de répondre à votre question immédiatement comme on l'a souligné tantôt. Nous nous en tenons au mémoire qui traite de la réforme fiscale et non pas des autres aspects de l'économie du pays.

**M. Latulippe:** Si on taxe les investissements, l'économie en souffrira. C'est à ce point de vue-là qu'il faut aider l'investissement. Il faut proposer des solutions précises pour protéger les investissements en conformité avec les propositions du Livre blanc parce que présentement, vous savez que les investissements sont en assez mauvaise pos-

*[Interpretation]*

that we deal with more businesses, but in our current work, we are not required to define them but to study whether we are going to accept the demands, credit demands in particular. By the way I think that the Bankers' Association would not be the only association interested in defining the small enterprises. There may also be the Association of Chartered Accountants, the Trade Chambers. This problem should therefore be put to the attention of all those who can have an interest into this question and provide information.

**Mr. Latulippe:** Other organizations through that a small business was a business which was able to make a profit of approximately \$100,000 per year, whereas I don't consider that is a small business. By the terms small business, I mean those which are able to make \$5,000, \$100,000 and even \$500,000 a year. The small businesses, the medium businesses should be treated on the same footing and the tax should be proportionate to the profit.

**Mr. Machabée:** This is right but to define a small business remains however something complex and cannot be solved easily.

**Mr. Latulippe:** Then the small business certainly needs protection because it helps very often the big business. I know small businesses which produce much raw material that are used by the business. The big businesses would suffer from a lack of small businesses. I congratulate you about your proposals aiming to help and to protect the small business as far as tax and investment are concerned. You have approached a certain problem and you have put forward certain solutions, but could you give us a more concrete definition of the investments and their importance?

**Mr. Machabée:** I think, Mr. Latulippe, that in order to limit ourselves to the evidence produced today, it would be impossible to answer your question immediately as it has been pointed out earlier. We limit ourselves to the brief which deals with the fiscal reform and not with the other aspect of the economy of the country.

**Mr. Latulippe:** If you put a tax on the investment, the economy will suffer by it. It is at this regard that you must help the investment. You must propose precise solutions in order to protect the investments according to the proposals of the White book because actually, you know that the investments are in a pretty bad position in Canada. If the

## [Texte]

ture au Canada. Si le Livre blanc était accepté sous sa forme actuelle, je crois que plusieurs petites et moyennes entreprises fermentaient leurs portes parce que le Livre blanc va un peu loin, comme vous le citez dans votre rapport. C'est là-dessus que j'aurais aimé que vous élaboriez un peu plus votre pensée et que vous préconisiez des réformes ou des modifications à apporter au Livre blanc.

**Le président:** Un moment s'il vous plaît, monsieur Latulippe, je voudrais poser une question aux membres du Comité. Je voudrais proposer M. Mahoney au titre de président du Comité ce soir 20h00. Est-il d'accord?

**M. Kaplan:** Je suis tout à fait d'accord.

Est-ce parce que vous ne serez pas parmi nous?

**Le président:** D'accord.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, vous avez avancé que nous aurions terminé l'interrogatoire des témoins avant 18h00 et que nous interrogerions ensuite le troisième groupe à 20h00.

**Le président:** C'est exact.

**M. Latulippe:** J'ai terminé monsieur le président.

**Le président:** Bien. Un instant, monsieur Lambert.

It has been brought to my attention that the question we were dealing with a moment ago, the taxing of nonresidents on their capital gains made in Canada, is covered in greater detail in paragraph 6.46, particularly as it applies to the shareholders of closely-held corporations and the requirement that a system of certificates of compliance which we heard about earlier would be required to make this effective; plus, of course, some new provisions in tax treaties with all those countries we have tax treaties with right now. So it is a very complicated business. Mr. Lambert?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** It also introduces a new concept that the non-resident shall be taxed. In other words, it is not the country of residence that taxes but the other country. Thus Canada would be the left-footed one in the world squad.

At page 29, Mr. Chairman, the bank makes suggestions for what it calls small business assistance. In other words, it is prepared to accept, presumably, the principle of the elimination of the two-tier system for corporate

## [Interprétation]

White Paper was to be accepted under its actual form. I think that some small and medium businesses would close their doors because the White Paper goes a bit far, as you mentioned it in your report. This is on this point that I should have liked that you would elaborate more in details your thought and that you should indicate the reforms of the amendment to be brought into the White Paper.

**The Chairman:** Let us stop for a moment please Mr. Latulippe, I would like to ask a question to the members of the committee. I would like to propose Mr. Mahoney as President of the committee this evening at 20 h. Does he agree with that?

**Mr. Kaplan:** I quite agree with you.

Is this because you will not be among us?

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, you have said yesterday that we would have ended the questioning of the witnesses before 18 h. and that we would then question the third group at 20 h.

**The Chairman:** This is right.

**Mr. Latulippe:** I have completed, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, just a moment, Mr. Lambert.

On m'a signalé que la question dont nous traitions il y a un moment, l'imposition de non-résidents sur leur gain de capitaux fait au Canada, est couverte d'une manière détaillée par le paragraphe 6.46, spécialement en tant qu'il s'applique aux actionnaires des sociétés privées et l'exigence qu'un certificat d'accomplissement dont nous avons entendu parler précédemment serait requis pour rendre ceci efficace; plus, naturellement, quelques nouvelles dispositions dans les traités sur les impôts avec tous les pays avec lesquels nous avons des traités sur les impôts maintenant. Comme vous le voyez c'est une affaire très compliquée. M. Lambert?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ceci introduit également un nouveau concept suivant lequel le non-résident sera imposé. En d'autres termes, ce n'est pas le pays de résidence qui impose mais l'autre pays.

A la page 29, monsieur le président, la banque fait des suggestions pour ce qu'elle appelle l'assistance aux petites affaires. En d'autres termes, elle est préparée à accepter le principe de l'élimination du système à deux



[Text]

taxation and it makes alternative suggestions. I believe some of those suggestions may be familiar to you, Mr. Chairman, but I would like to know in more detail about these proposals, and particularly I would like to know how they can apply these equally in the case of service businesses as well as those requiring capital assets; for instance, the tax credit approach which you claim in addition to ordinary capital cost allowance. I put it to you that a service business has no such animal as a capital cost allowance. What alternative is there, gentlemen, in the Province of Ontario to \$9,800 a year cash to a business making \$35,000 a year profit?

• 1710

**Mr. Clennett:** Our Committee that worked on this brief spent a lot of time studying this problem and we felt, as stated in the brief, that there is a need for assistance to small business. Currently, the two-tier system provides the best answer that people have been able to come up with. We feel it should be continued until something better has been devised. Our suggestions contained in the brief are not particularly original; they have been suggested by other people. Neither are they all-inclusive or any one of them all-encompassing. We recognize the points which were raised by the speaker that some of our suggestions, for instance, would if applied individually only assist the firm or corporation which had capital, depreciable assets if you are going to have depreciation; that is the only benefit. That benefit would be limited to small businesses of that type. We feel that this area requires more study certainly than we were able to give it. Our effort was to study the White Paper, its implications for taxes, and suggest perhaps where we could areas which could be explored. In the meantime, we felt the existing system should be maintained.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Further to that, the one aspect of this that has perhaps drawn a little bit more favourable attention—and I think the Chairman of the meeting is perhaps a little bit more inclined to that—is the investment reserve system whereby you would be allowed the equivalent of the preferable rate—you would be allowed to keep it providing you invested it along certain lines. If such a system were to be brought into play, perhaps as an alternative, where do you think

[Interpretation]

étapes pour l'impôt sur les sociétés et elle fait des suggestions de rechange. Je crois que certaines de ces suggestions peuvent vous être familières, monsieur le président, mais j'aimerais en savoir davantage sur ces propositions, et particulièrement j'aimerais savoir comment on peut les appliquer également dans le cas des affaires de service aussi bien que pour ceux qui ont besoin d'actif en capitaux; par exemple, la manière d'aborder le crédit d'impôt que vous demandez en plus des allocations de coût de capital. Je vous concède qu'une affaire de service n'a pas une telle chose qu'une allocation de coût de capital. Quelle alternative y a-t-il ici messieurs dans la province de l'Ontario à un gain annuel de \$9,800 pour une affaire qui fait \$35,000 de bénéfice par an?

**M. Clennett:** Notre Comité qui a fait des travaux sur le présent mémoire a passé beaucoup de temps à étudier ce problème et nous avons estimé, comme il est indiqué dans le mémoire, que les petites entreprises ont besoin d'aide. Actuellement, le système de niveau fournit la meilleure solution qu'on a pu trouver. Nous estimons que l'on doit continuer à l'utiliser jusqu'à ce qu'on ait conçu quelque chose de mieux. Les prévisions que nous avons incluses dans le mémoire ne sont pas particulièrement originales, elles ont été formulées par d'autres gens. Elles n'incluent ni n'englobent tous. Nous reconnaissons les questions soulevées par l'Orateur selon lesquelles si elles étaient appliquées individuellement, elles n'aideraient que l'entreprise ou la compagnie qui auraient du capital et des biens amortissables, s'il y avait amortissement; c'est là le seul avantage. Cet avantage se limiterait aux petites entreprises de ce genre. Nous estimons que ce domaine exige certainement plus d'études que nous n'avons pu en faire. Nous nous sommes efforcés d'étudier le Livre blanc, et ses incidences sur l'impôt, et nous avons proposé que nous pourrions peut-être étudier des domaines qui pourraient être sondés. Dans l'intervalle, nous estimons que le système actuel devrait être maintenu.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En outre, l'aspect de cette question qui aurait peut-être retenu un peu plus l'attention de façon avantageuse, et je crois que le président de cette réunion est un peu plus enclin vers cet aspect, c'est le système fournissant une réserve de classement par lequel on vous allouerait l'équivalent du taux préférentiel—on vous permettrait de le maintenir à condition que vous l'investissiez dans certains secteurs. Si un tel système était mis en œuvre peut-être comme

[Texte]

the investments would best go, for how long a period would the system be a valid one, and what kind of priorities do you think we might set up to determine whether the investment would be a valid one under such a system? I know that is a mouthful but after all, gentlemen, you have put forward the suggestions. You must have some beliefs behind them. There must be some reasons and I would like to have the reasons.

**Mr. Clennett:** Mr. Chairman, this is known as passing the buck, I guess, but some of my colleagues could perhaps answer this question better than I personally. I have no specific answers to the question—I might say off the cuff. I think it would require considerable study. I am sure if this approach were to be taken by the government, the Bankers' Association would be prepared to study the problem and present its views, but I would not like to give an off-the-cuff answer.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Well, Mr. Chairman, after all, the witnesses here have all had extensive experience in the main in credit granting, in assessing applications for credit or for loans, which in effect is to approve some form of investment by business. All right, this is the same sort of thing. You are allowing people to set up a reserve system within their own little businesses, providing they make certain types of investments and they can draw down from that. If they do not make it under this proposal, the money is payable as tax. What criteria would you use?

**Mr. Finlayson:** I was wondering, Mr. Lambert, if you were looking at an investment reserve system on the basis that as a small business made a profit, so long as its funds stayed in the business and were reinvested in the business, whether this was the approach you were thinking of there. Like Mr. Clennett, I think that your question is too large and too complex for an off-the-cuff answer.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** That is so, Mr. Finlayson, because it has been alleged, you see, that one of the deficiencies of the two-tier system is that people claim that they want this additional up-to-\$9,800 out of \$35,000 profit for capital accumulation for purposes of expansion. But the opponents to the system say, "Oh, no, there are far too many businesses who merely take that \$9,800 and line their pockets with it".

[Interprétation]

autre solution, quel serait d'après vous le meilleur endroit pour faire des placements, pendant combien de temps le système serait-il valide, et quelle sorte de priorité croyez-vous que nous pourrions établir pour déterminer si le placement serait valide en vertu d'un tel système? Je sais que c'est peu de chose mais après tout, messieurs, c'est vous qui avez formulé les propositions. Vous devez avoir des opinions personnelles et des raisons que je voudrais connaître.

**M. Clennett:** Monsieur le président, on dit que c'est renvoyer la balle, mais peut-être que certains de mes collègues pourraient répondre à cette question mieux que moi-même. Je n'ai point de réponse précise à la question, du moins à l'improviste. Je crois qu'il faudrait beaucoup d'études. Je suis certain que si cette méthode était adoptée par le gouvernement, l'Association des banquiers serait prête à étudier le problème et à présenter ses opinions, mais je n'aimerais pas donner une réponse à l'improviste.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Après tout, monsieur le président, les témoins présents ici ont tous acquis beaucoup d'expérience en général dans l'octroi de crédit, dans l'évaluation des demandes de crédit ou d'emprunt, ce qui, en fait, consiste à approuver certaines formules de placement par entreprise. Vous permettez ainsi à des gens d'établir un système de réserve au sein de leurs propres petites entreprises, à condition qu'ils fassent certains genres de placements et qu'ils puissent y puiser. S'ils ne réalisent pas ces placements en vertu de cette proposition, l'argent devient payable en tant qu'impôt. Quels critères utiliseriez-vous?

**M. Finlayson:** Je me demandais, monsieur Lambert, si vous considériez un système de réserve pour les placements en tant qu'une petite entreprise réalisant des profits, tant que ces fonds restaient dans l'entreprise et y étaient réinvestis, je me demande donc si c'était là la méthode à laquelle vous songiez. Comme celle de M. Clennett, je pense que votre question est trop vaste et trop complexe pour une réponse à l'improviste.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** C'est bien cela, monsieur Finlayson, parce qu'on a prétendu que l'une des déficiences du système de niveau c'est que les gens ne veulent acquérir cette somme additionnelle seulement jusqu'à \$9,800 à partir d'un profit de \$35,000 en tant qu'accumulation de capital aux mêmes expansions. Toutefois, ceux qui s'opposent à ce système prétendent qu'il y a beaucoup trop d'entreprises qui obtiennent cette somme de \$9,800 et s'en garnissent les poches.



[Text]

**Mr. Finlayson:** Then they would be subject to tax when they were lining their pockets.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** They claim that they have to do away with the two-tier system because too many people are not using that up-to-\$9,800 which they have under the lower rate for purposes of investment or ploughing back in the business or for expansion or for whatever have you, and that merely it is a windfall.

**Mr. Finlayson:** Our experience as bankers with most small businesses that are growing and progressing is that they have a continuous need for additional funds in the business, depending on the type of business, for capital investment. This is the area where perhaps they might have more difficulty than getting say working capital loans from a bank or if they are buying new machinery. If they can generate their own funds to do this, it is better for them than perhaps having to borrow for that purpose and to save their borrowing facilities for working capital needs. I think if we talk about small business in general right across Canada—and I am referring to the smaller businesses—I think they definitely have an on-going need for ploughing in additional money as they grow. They have to keep some kind of relationship between their net worth and their total debts and their sales, for example.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** What I was looking at was a built-in investment reserve. In other words, the money would be allowed to them providing it was spent for specific purposes, and I was looking at what sort of guidelines you might have in mind since you make the suggestion that this might be an alternative.

**Mr. Finlayson:** Suppose we make the suggestion as an alternative for study and further comment!

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I will leave it at that, then. This is the only brief that I have seen so far that involves us in paragraphs 42 to 44—the matter of charitable donations by business. The Bankers' Association feels that business as a whole in Canada faces a problem with regard to this and that actually there should have been changes in the tax system in order to take account of these difficulties.

**Mr. Maltby:** Mr. Chairman, it exists only for those who have international businesses; that is the point that we make. Although they are donations, contributions to approved Canadian charities, they are only disallowed

[Interpretation]

**M. Finlayson:** Ils seraient sujet à l'impôt lorsqu'ils se garniraient les poches.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ils prétendent qu'ils doivent éliminer ce système de niveau parce que trop de gens n'utilisent pas cette somme s'élevant jusqu'à \$9,800 et qu'ils obtiennent à un taux inférieur au sein d'investissements ou de réinvestissements dans leur entreprise ou d'expansion, ainsi de suite, et c'est simplement une aubaine.

**M. Finlayson:** L'expérience que nous avons eue en tant que banquiers, avec la plupart des petites entreprises qui se développent et progressent c'est qu'ils ont continuellement besoin de fonds supplémentaires dans leur entreprise, au sein d'investissements. C'est le domaine où peut-être ils auraient plus de difficultés qu'à obtenir d'une banque, des prêts de capital de roulement ou que s'ils achetaient un nouvel équipement. S'ils peuvent investir leurs propres fonds à cette fin, c'est beaucoup mieux pour eux que de faire des emprunts à cette fin et de préserver leur facilité d'emprunt pour le besoin de capital de roulement. Si nous nous référons en général aux petites entreprises dans tout le Canada, je crois qu'elles ont constamment besoin de fonds supplémentaires à mesure qu'elles se développent. Ainsi elles doivent maintenir un certain rapport entre leur valeur nette, leur dette totale et leur vente.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ce à quoi je songeais c'était une réserve de placement établie. En d'autres termes, on leur allouerait de l'argent à condition qu'il soit dépensé pour des fins précises, et je songeais à quelle sorte de principes directeurs vous auriez à l'idée puisque vous proposez que ce pourrait être une autre solution.

**M. Finlayson:** Supposons que nous formulions la proposition à titre de solution pour étude et de commentaires additionnels!

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Alors je vais laisser les choses comme elles sont. C'est le seul mémoire dont j'ai eu connaissance jusqu'à présent qui nous relie aux paragraphes (42) à (44), la question des dons de charité fait par les entreprises. L'Association des banquiers estime que dans leur ensemble les entreprises canadiennes font face à un problème à ce sujet, et qu'en fait on devrait apporter des changements ou système fiscal pour tenir compte de ces difficultés.

**M. Maltby:** Monsieur le président, ces difficultés n'existent que pour ceux qui ont des entreprises de portée internationale; c'est là le point que nous mettons en valeur. Même s'ils constituent des dons, des contributions aux

## [Texte]

because we have international business that comes in the computation under the tax credit, section 41 of the Act, where the limiting base of the tax credit is taxable income—taxable income as the minimum base—but computation is on income and charitable contributions come after the calculation on income or in the calculation of taxable income.

• 1720

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Does it arise by reason of the definition of what is a charity in that there is a Canadian limitation to it as you know now under the Act? What is a charity is fairly well circumscribed...

**Mr. Maltby:** What is a charity?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes, in that it must be registered and one thing and another. Is that where the disability arises? Take the offshore charity, for instance, the Royal Bank in New York; if they make a donation to whatever is the equivalent of the United Appeal in New York, presumably it cannot in its consolidated operations get credit for that form of donation.

**Mr. Maltby:** We have not chosen a very good one in the United States because the United States-Canada Treaty does provide that there is.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes, that is right.

**Mr. Maltby:** But that is the only exception. There are two points we raise here. One is that the local donation to charity, the local offshore one, is not allowed with the single exception of the United States. The other is that Canadian donations are not allowed to us in their entirety, for no other reason than that we have international business. This comes because the practice within the Department of National Revenue is that contributions to charity by corporations fall only under Section 27 as an allowance which may be deducted after the calculation of income. Our stand is that in business and certainly in a corporation its contributions are part of its income earning process; it is not something paid out after earning income, it is part of the income-earning process.

If that were recognized, of course, it would mean both offshore charities would be

## [Interprétation]

œuvres de charité canadienne approuvées, elles ne sont pas permises pour la seule raison que nous avons des entreprises de portée internationale dont il faut tenir compte dans le calcul qui figure sous la rubrique de crédit d'impôt, dans l'article 41 de la Loi là où les revenus imposables constituent la base initiale du crédit d'impôt—revenu imposable en tant que base minimale—mais le calcul se fait sur le revenu et les contributions aux œuvres de charité viennent après le calcul du revenu ou dans le calcul du revenu imposable.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Est-ce que ceci se produit en raison de la définition de ce qu'est une œuvre de charité en ce sens qu'il y a une limitation canadienne à cela comme vous le savez maintenant en vertu de la loi? Ce qui est une charité est assez bien limité...

**M. Maltby:** Qu'est-ce que c'est qu'une œuvre de charité?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui, en ce sens que ce doit être enregistré et une chose ou l'autre. Est-ce là où l'invalidité se produit? Prenez les œuvres de charité de l'extérieur, par exemple, la Royal Bank à New York: si elles font un don à ce qui est l'équivalent de la *United Appeal* à New York, on peut présumer que dans ces opérations consolidées elle ne peut obtenir un crédit pour ces formes de donations.

**M. Maltby:** Nous n'avons pas choisi une très bonne aux États-Unis parce que le traité américano-canadien prévoit qu'il y en a une.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui, c'est exact.

**M. Maltby:** Mais c'est la seule exception. Il y a deux points que nous soulevons ici. L'un est que la donation locale à l'œuvre de charité, l'œuvre de charité à l'étranger, n'est pas autorisée à la seule exception des États-Unis. La seconde est que les dons canadiens ne sont pas permis envers nous dans leur intégralité, pour aucune autre raison que celle que nous avons des affaires internationales. Ceci vient parce que la pratique du département du Revenu national est que les contributions aux œuvres de charité par corporation tombent seulement en vertu de l'article 27 comme une allocation qui peut être déduite après le calcul du revenu. Notre position est que dans les affaires et certainement dans une société ces contributions font partie de son processus de gain de revenu; ce n'est pas quelque chose qui est versé après le revenu des gains, cela fait partie du processus de gain des revenus.

Si cela était reconnu, bien entendu, cela signifierait que les œuvres de charité de l'ex-



[Text]

allowed and there would be no effective disallowance of Canadian ones for no other reason than the taxpayer has international business. May I refer you to the long, but I hope a very clear explanation of how it works for a Canadian donation, that is page 37?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Am I right then that certain programs by Canadian business, for instance, the setting up of a scholarship scheme or the award of annual prize of a donation nature would not qualify fully under charitable donations by business?

**Mr. Maltby:** I suggest that if...

**Mr. Lambert (Edmonton West):** And that in essence you are giving away some shareholders' money or...

**Mr. Maltby:** I can say we would treat that as a business expense; in fact, we maintain that the contribution to a charitable organization is a business expense but the practice of the Department of National Revenue has been that if it is a contribution to an organization which is named as a charity, then the allowance for the deduction comes under Section 27 and not say under Section 11. Perhaps I have not made it clear.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes, this is right. What you are pointing at is one of the few areas in which there could be administrative reform on which the White Paper is...

**Mr. Maltby:** Is silent.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** ...remarkably silent.

**Mr. Maltby:** Yes. As it applies only to those of us who are in international business it has a relatively narrow application.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** All right, Mr. Chairman, that is all.

**The Chairman:** A few quick questions. As we are talking about donations, it made me think about political donations. I wonder whether anyone would like to offer an opinion as to whether or not they feel political donations should be deductible in the same way charitable donations are?

[Interpretation]

térieur seraient autorisées et qu'il n'y aurait pas d'interdiction efficace des œuvres de charité canadienne, pour la très simple raison que le contribuable a des affaires internationales. Est-ce que je peux me référer à l'examen long mais je pense très clair de la manière dont cela fonctionne pour un don canadien, que l'on trouve à la page 37?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Est-ce que je ne me trompe lorsque je dis que certains programmes des milieux d'affaires canadiens, par exemple, l'établissement d'un plan de bourse ou l'attribution d'un prix annuel résultant d'un don ne figurerait pas entièrement sous les dons charitables faits par les affaires?

**M. Maltby:** Je suggère que si...

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Et qu'en fait vous donnez l'argent des actionnaires ou...

**M. Maltby:** Je peux dire que nous traitons cela comme des dépenses d'affaires; en fait, nous soutenons que la contribution à un organisme charitable est une dépense d'affaire mais la pratique du ministère du Revenu national a été que si c'est une contribution à un organisme qui est nommé comme œuvre de charité, alors l'allocation pour la déduction vient en vertu de l'article 27 et non en vertu de l'article 11. Peut-être est-ce que je ne me suis pas exprimé clairement.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui, ceci est exact. Ce que vous indiquez est un des rares secteurs dans lesquels il pourrait y avoir une réforme administrative sur laquelle le Livre blanc est...

**M. Maltby:** Est silencieux.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** ...remarquablement silencieux.

**M. Maltby:** Oui. Comme cela s'applique seulement à ceux de nous qui sont dans les affaires internationales, cela a une application relativement étroite.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Très bien, monsieur le président, c'est tout.

**Le président:** Quelques questions rapides. Comme nous parlons de donations, cela me fait penser au sujet des donations de caractère politique. Je me demande si quelqu'un aimerait donner son opinion en ce qui concerne si oui ou non on n'estime que les donations de caractère politique devraient être déductibles de la même manière que les donations charitables le sont?

[Texte]

**Mr. Maltby:** You mean as charitable donations are now, sir?

**The Chairman:** That is right.

In other words, the argument could be put that for the healthy political process of a democracy, why should they not be treated on the same basis as United Appeal?

I should caution you, no one has to answer any question if you are not prepared to. But I thought, I would throw it out.

**Mr. Alkenbrack:** That is rather unfair to ask these gentlemen their opinions on political donations. I do not think that is their reason for being here.

**The Chairman:** Mr. Alkenbrack, I have cautioned them; they do not have to answer any question.

**Mr. Alkenbrack:** I do not think any political donation should be exempt from tax at any time.

**The Chairman:** My second question has to do with the small business questions that were asked by Mr. Lambert. You talked about the \$9,800; let us round it to \$10,000, it is a nice round figure for the split rate. Is there any rule of thumb in the banking business where, let us say for every \$1 of additional retained earnings or for every \$1 of increase in equity of a corporation—and I am talking about small business—we will lend an additional dollar for working capital purposes? I am thinking primarily of the working capital area.

**Mr. Finlayson:** No, there is no specific relationship; there is a relationship but there are so many other factors that come into play such as the management capability, the product, the success in the past and the assessment of the future that it would be, I think, impractical to relate it to a specific.

**The Chairman:** Let me put the question to you in another way then. Some of the critics of this particular proposal say that the small business is going to be penalized, not only by the \$10,000 but by an additional \$10,000 because his borrowing power will be reduced correspondingly; or to roll the argument over, with an additional \$10,000 of equity he can gain an extra \$10,000, so we are talking about \$20,000, not \$10,000. The argument has been

[Interprétation]

**M. Maltby:** Vous voulez dire comme les donations charitables le sont maintenant, monsieur?

**Le président:** C'est exact.

En d'autres termes, l'argument pourrait être que pour un processus politique sain de démocratie, pourquoi ne devrait-il pas être traité sur la même base que le United Appeal?

Je devrais vous avertir, personne n'a à répondre à une question s'il n'est pas préparé. Mais j'ai pensé que je pourrais quand même lancer cette question.

**M. Alkenbrack:** C'est plutôt d'un caractère douteux de demander à ces messieurs leur opinion sur les donations de caractère politique. Je ne pense pas que c'est la raison pour laquelle ils sont ici.

**Le président:** Monsieur Alkenbrack, je les ai avertis; ils ne sont pas obligés de répondre à cette question.

**M. Alkenbrack:** Je ne pense pas qu'un don de caractère politique devrait être exempt d'impôt à aucun moment.

**Le président:** Ma seconde question concerne les questions sur les petites affaires qui ont été posées par M. Lambert. Vous avez parlé d'environ \$9,800; arrondissant ce chiffre à \$10,000, c'est un chiffre rond pour le taux scindé. Y a-t-il aucune règle dans les affaires bancaires selon laquelle, disons, pour chaque dollar de gain additionnel retenu pour chaque dollar d'augmentation dans l'équité d'une société—et je parle maintenant des petites affaires—nous prêterions un dollar supplémentaire pour des fins de capital d'exploitation? Je pense qu'en premier lieu au secteur du capital d'exploitation.

**M. Finlayson:** Non, il n'y a pas de rapport spécifique; il y a un rapport mais il y a tant d'autres facteurs qui entrent en jeu tel que la capacité de diriger, le produit, le succès dans le passé et l'évaluation de l'avenir qu'il serait, je pense, impratique de le rapporter à un spécifique.

**Le président:** Permettez-moi de vous poser la question d'une autre manière alors. Certains des critiques de cette proposition particulière disent que les petites affaires vont être pénalisées, non seulement par les \$10,000 mais par \$10,000 supplémentaires parce que leur pouvoir d'emprunt sera réduit d'une manière correspondante; ou pour retourner l'argument, avec \$10,000 supplémentaire d'équité, il pourra gagner \$10,000 supplémentaire, si



[Text]

put in these terms and I wonder if you would comment on that?

**Mr. Finlayson:** Only to the extent, Mr. Chairman, that in the normal course if a small business increased its cash capital by \$10,000, everything else being equal, it would be entitled to some more credit from the bank. I do not think I could be more specific than that.

**The Chairman:** Without saying that you operate on a principle, is there any general average, taking a wide spectrum of those of rather limited credit risk and those at the high end of the credit scale?

**Mr. Finlayson:** Nothing specific I could comment on, but again it depends so often on the man behind the balance sheet.

**The Chairman:** I was just wondering whether a 1:1 relationship is typical or atypical.

**Mr. Finlayson:** In small business it perhaps is not 1:1; I do not know. Mr. Leclerc, what would you find in your bank?

**Mr. Leclerc:** Well, it depends on the business you are in.

**The Chairman:** I realize that.

**Mr. Leclerc:** And sometimes it could be 1:1 but sometimes we ask other securities about it.

**Mr. Finlayson:** Sometimes it is 2:1, Mr. Chairman, \$2 of bank money for each \$1, depending a lot of factors.

**Mr. Leclerc:** If you have a security under Section 88 of the Bank Act you can go a little further.

**The Chairman:** Thank you. Gentlemen, I would like to thank you then for a lengthy explanation of a lengthy and comprehensive brief. To all members present and the Clerk I would like to extend the thanks of this Committee; you have had a long day before parliamentary committees. Let me assure you that your contribution will be a most useful one and one that will be very important in our considerations.

**Mr. Leclerc:** We thank you very much, Mr. Chairman.

[Interpretation]

bien que nous parlons de \$20,000, et non de \$10,000. L'argument a été établi en ces termes et je me demande si vous pourriez faire des commentaires à ce sujet?

**M. Finlayson:** Seulement à l'étendu, monsieur le président, que dans le cours normal si une petite affaire a augmenté son capital comptant de \$10,000, toute chose étant égale ailleurs, elle serait autorisée à avoir droit à plus de crédit de la banque. Je ne pense pas que je puis être plus spécifique que cela.

**Le président:** Sans dire que vous fonctionnez d'après un principe, y a-t-il une moyenne générale, en prenant un spectre large de ceux qui ont un risque de crédit limité et ceux à l'autre bout de l'échelle de crédit?

**M. Finlayson:** Rien de spécifique sur lequel je puisse faire un commentaire, mais de nouveau, cela dépend si souvent de l'homme qui se trouve derrière le bilan.

**Le président:** Je me demandais si un rapport de un à un est typique ou non typique.

**M. Finlayson:** Dans les petites affaires ce n'est peut-être pas 1:1; je ne sais pas. Monsieur Leclerc, qu'est-ce que vous trouvez dans votre banque?

**M. Leclerc:** Et bien, cela dépend de l'affaire dans laquelle vous vous trouvez.

**Le président:** Je m'en rends compte.

**M. Leclerc:** Et quelquefois cela peut être 1:1 mais quelquefois nous demandons d'autres garanties à ce sujet.

**M. Finlayson:** Quelquefois c'est 2:1, monsieur le président, deux dollars d'argent de la banque pour chaque dollar, et cela dépend de beaucoup de facteurs.

**M. Leclerc:** Si vous avez une garantie en vertu de l'article 88 de la loi sur des banques, vous pouvez aller un peu plus loin.

**Le président:** Merci. Messieurs, j'aimerais vous remercier pour cette longue explication d'un mémoire long et global. A tous les membres présents ainsi qu'au greffier j'aimerais adresser les remerciements de ce comité; vous avez eu une longue journée devant les comités parlementaires. Laissez-moi vous assurer que votre contribution sera très utile et qu'elle pèsera très lourde dans ce que nous envisageons de faire.

**M. Leclerc:** Nous vous remercions beaucoup, monsieur le président.

[Texte]

[Interprétation]

## EVENING SITTING

• 2014

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Gentlemen, I see a quorum. Before calling on Professor Friedland, I think I should remind everyone that there is a recorded vote scheduled in the House for 9.45 p.m. tonight, so presumably both members and witnesses can govern themselves accordingly.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, may I say that I have other responsibilities so I am going to disappear.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** That kind of notice may drag all of us out of here, Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I would hope so.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** With those pleasantries aside, I will call on Professor Seymour Friedland to introduce his colleagues, and to present some opening remarks on the brief by the Faculty of Administrative Studies group from York University.

**Professor Seymour Friedland (Capital Markets Research Program, York University):** Thank you very much, Mr. Chairman, and thank you, gentlemen, for putting up with us. May I introduce my colleagues. Going to my right is Associate Professor Dawson Brewer, who holds his doctorate from Northwestern University, his M.B.A. and Bachelor's in Engineering also from Northwestern. To his right is John Wiginton who is an Assistant Professor in the faculty of Administrative Studies and holds his doctorate from the Carnegie-Mellon Institute, Master of Science in Industrial Administration from there, M.B.A. and Bachelor of Engineering from the University of British Columbia and to his right is Assistant Professor James Vasoff who has his Bachelor's degree, again in Engineering from the University of Toronto, M.B.A. from the University of Western Ontario and is completing his Ph.D. currently at the University of Pennsylvania.

My opening remarks, I must admit, are somewhat apologetic in tone. The brief we have submitted is an academician's brief. We have really no axe to grind. Those of you who have had an opportunity to look through noted there are equations. However, the equa-

## SÉANCE DU SOIR

**Le président suppléant (M. Mahoney):** Messieurs je constate qu'il y a quorum. Avant de demander au professeur Friedland de prendre la parole, je pense qu'il faut rappeler à tous qu'il y a un vote à 9h45 ce soir à la Chambre. Donc, nous pourrions peut-être demander aux témoins et membres du Comité, de prendre les mesures nécessaires pour finir à cette heure-là au moins.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, me permettez-vous de dire que j'ai d'autres tâches à assumer et que je dois m'en aller.

**Le président suppléant (M. Mahoney):** Ce genre de remarque va sans doute vous faire sortir d'ici.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je le souhaiterais.

**Le président suppléant (M. Mahoney):** Toute plaisanterie mise à part, je vais maintenant inviter le professeur Seymour Friedland à nous présenter ses collègues et à nous faire sa déclaration d'ouverture sur le mémoire de la faculté des sciences de l'administration de l'Université York.

**Le professeur Seymour Friedland (Programme de recherches du marché, Université York):** Merci monsieur le président. Merci messieurs. Qu'il me soit permis de présenter mes collègues; à ma droite, il y a le professeur associé Dawson Brewer, qui a un doctorat et un baccalauréat en génie de l'Université de Northwestern. Ensuite, il y a le professeur adjoint de la faculté des sciences de l'administration, M. John Wiginton, qui a un doctorat de l'institut Carnegie-Mellon, et une maîtrise en sciences de l'administration industrielle, un MBA, un baccalauréat en génie de l'Université de Colombie-Britannique et, à sa droite, il y a le professeur adjoint James Vasoff qui a un baccalauréat en génie de l'Université de Toronto, un MBA de l'Université Western Ontario et qui termine son doctorat en ce moment à l'Université de Pennsylvanie.

A titre de remarques d'ouverture, je dois m'excuser car le mémoire que nous avons présenté est un mémoire d'universitaires. Nous n'avons réellement aucune raison de nous plaindre. Ceux qui ont eu l'occasion d'étudier ce mémoire constatent qu'il y a des équations.



*[Text]*

tions are really only for those who are interested in equations. There is, we think, a sense behind this that may be useful to the Committee and relevant to the issues of the White Paper.

What we did, essentially, was to use an analytic model to try to predict the results of implementing various proposals of the White Paper and that is what the math is all about, that is all that it is about, and one does not really have to understand the math to be able to get our message.

As we studied the problem our conclusions were that the White Paper provisions would systematically bias investors' decisions against firms that retained earnings as a source of financing and this would be, of course, particularly true for those companies that have been proposed to be designated as closely-held companies in the White Paper.

The bias is such that for these firms that rely on these funds to finance their growth, it will inhibit growth. We attempted in moving away from the model to make an estimate, a very crude on admittedly, of the range of growth reduction that might occur if the White Paper proposals were adopted unvarnished. In the summary I mentioned a figure of 40 per cent and that is a crude estimate. It turns out that if firms in Canada reduced their retention of earnings so that they can maintain the same share price after the White Paper that they had before, virtually all firms with \$10 million of assets or less, which I do not think I have to tell this Committee constitutes the overwhelming majority of companies in Canada, will suffer.

We made an estimate of the growth reduction from this and it could be as high as the neighbourhood of 40 per cent. This is an estimate. The thing we do not know, the Department of Finance does not know and no one knows, which makes this all very risky, is how responsive investment is to changes in share yields, and this responsiveness varies from company to company. The authors of the White Paper assumed it was not responsive at all.

We know from other empirical studies that, in fact, the volume of investment in a country does reflect this, the share price and the required yield by equity investors, and one could come up with a figure of close to 50 per cent if you assume that any change in the yield, any increase in the required yield by companies would mean no investment. So it is somewhere between the White Paper's estimate of virtually no impact on growth up to a maximum estimate of, say, 40 per cent to 50

*[Interpretation]*

tions mais, ces équations ne sont faites évidemment que pour ceux qui s'y intéressent. Je pense qu'il y a un sens caché derrière ceci qui peut être utile au Comité de donner des renseignements utiles sur la question du Livre blanc.

Nous n'avons qu'utiliser en réalité, un modèle analytique pour essayer de prévoir les résultats d'application des diverses propositions du Livre blanc. Et, voilà ce dont il s'agit ici, ce n'est pas plus que ça et je pense qu'il n'est pas nécessaire de comprendre les équations pour savoir ce que nous voulons vous dire ce soir.

A l'étude du problème, nous avons conclu que les dispositions du Livre blanc orienteraient en quelque sorte d'une façon systématique les investissements des investisseurs. Ceci s'applique notamment pour les compagnies qui veulent être désignées comme compagnies fermées dans le Livre blanc.

Bref, cette orientation est si fondamentale que les compagnies qui ont besoin de capitaux pour financer leur extension ne pourront pas le faire. Nous avons fait une estimation brute de la gamme de la réduction dans l'extension probable si on adoptait les propositions du Livre blanc sans modifications. Dans le relevé, j'ai parlé de 40 p. 100 après un calcul approximatif. Il s'ensuit donc que si les compagnies canadiennes diminuent leurs économies pour maintenir leurs actions malgré le Livre blanc, toutes les compagnies qui ont des valeurs de moins de \$10 millions de dollars et je n'ai pas besoin de le dire elles constituent la majorité des compagnies canadiennes et en souffriront bien sûr.

Nous avons évalué la réduction de l'extension à partir de là et, il est possible que ceci atteigne 40 p. 100. Ce que tout le monde ignore, y compris le ministère des Finances, et qui rendra tout ceci très risqué, c'est la réaction des investisseurs face aux changements, et cette réaction varie d'une compagnie à l'autre. Dans le Livre blanc, on estime qu'il n'y aurait pas d'influences.

Mais, d'autres études indiquent que les investissements reflètent le volume de placement au Canada, les actions ainsi que le rendement pour les investisseurs si bien qu'on peut arriver à un chiffre de 50 p. 100 si l'on suppose que tout changement, toute augmentation, entraînerait une réduction considérable de l'investissement. On a dit qu'il n'y aurait peut-être pas de conséquences sur l'extension jusqu'à un maximum de 40 à 50 p. 100 ce qui est risqué et grave, si bien que nous

*[Texte]*

per cent which we think is serious, is quite risky, and so we investigated some other proposals. The one that seemed to us to be relatively powerful was the 50 per cent dividend flow through and a capital gains tax of a maximum rate of 25 per cent, that would be the tax on half the companies with the distinction between closely-held and widely-held companies abolished.

Since we submitted this we have continued working on the proposal and particularly in response to Mr. Benson's recent comments that closely-held companies will, in fact, benefit under the White Paper more than widely-held companies, and if you make one assumption, he is right. The assumption is that you are talking about Eaton's versus Simpson's. In other words, two companies of equal size, the closely-held company will benefit relative to the widely-held company, but if you talk about the typical closely-held company which is small and which our own statistics, that is the Dominion Bureau of Statistics, the tax statistics show, retain a lot of their earnings, these are the small companies, they are going to be hurt and hurt badly if widely-held companies and closely-held companies are two totally different breeds of cats. Widely-held companies, just because they are listed, can go out and have easy access to the financial markets. Closely-held companies in general do not have such easy access. Thus we would agree with Mr. Benson if we lived in the kind of world where closely-held and widely-held was purely a tax distinction and had no other connotations. Otherwise, we would not.

## • 2020

Finally, we also studied the way Canadian investments would view American securities after the White Paper. Our conclusions there indicate that with the five-year deemed realization, those investors who want to have a marketable equity but want to hold it for a long-term capital gain will prefer the American market to our Canadian market. In the Canadian market with the five-year deemed realization, every fifth year, they have to pay the levy on the gain and thus lose those funds from reinvestment.

With those introductory comments, sir, we would be delighted to intertain questions and also offer—as I did in the brief which I hope is not considered presumptuous on our part—this model which we developed within one week after the White Paper was put out. The conclusions we drew from the model were reported on the floor of the Toronto Stock Exchange. In almost every particular, subsequent critics of the White Paper have followed along with the same kinds of conclusions which indicates that the model must

*[Interprétation]*

avons étudié d'autres propositions. Celle qui nous semble relativement importante, c'est la disposition du dividende de 50 p. 100 et l'impôt sur les gains de capitaux à un taux maximum de 25 p. 100. Ceci s'appliquerait à la moitié des compagnies, toute distinction entre les compagnies ouvertes et les compagnies fermées étant abolie.

Nous avons donc poursuivi notre étude sur les propositions du Livre blanc, en réponse à la déclaration récente de M. Benson notamment, à savoir, que les compagnies fermées auraient plus d'avantages aux termes du Livre blanc que les compagnies ouvertes. Et, à certains égards, il a raison. Comparons, par exemple, Eaton et Simpson's, deux compagnies d'importance égale. La compagnie fermée aurait des avantages par rapport à la compagnie ouverte. Mais, si vous parlez, par exemple, de la compagnie fermée qui est typique, qui est petite et qui, d'après nos statistiques, statistiques du BFS, conserve un grand nombre de ses revenus. C'est le fait des petites compagnies. En somme, les compagnies ouvertes, parce qu'elles sont enregistrées à la Bourse peuvent avoir accès au marché financier facilement; il n'en est pas de même pour les compagnies fermées. Bref, nous sommes d'accord avec M. Benson, si la différence qu'il existe entre les compagnies ouvertes ou fermées n'est qu'une question d'impôts. Enfin, nous nous sommes demandés comment les Canadiens considéreraient les valeurs américaines après l'adoption du Livre blanc et nos conclusions laissent entendre qu'après une réalisation de 5 ans, les investisseurs qui veulent des avoirs vendables préféreront sans doute aller sur le marché américain plutôt que le marché canadien car avec cette réalisation de 5 ans, les investisseurs devront payer une certaine somme d'impôt sur les gains de capitaux.

Après ces commentaires d'introduction, nous serons heureux de répondre à vos questions, comme je l'ai fait dans le mémoire, lequel, j'espère, notre parti ne considère pas comme étant présomptueux. Le modèle que nous avons mis au point, une semaine après la publication du Livre blanc et les conclusions que nous en avons tirées ont été rapportés à la Bourse de Toronto, si bien que les critiques sur le Livre blanc ont débouché en somme aux mêmes conclusions qui indiquent bien que le modèle doit avoir une certaine



[Text]

have some sound basis. We have other reasons for believing it works too.

The model does not have to be used only to analyse White Paper changes. It can be used to analyse any kind of tax change. We make an offer, which we hope the Committee will take up, of providing any additional information on particular proposals that the Committee is considering. Thank you.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Mr. Noël?

**Mr. Noël:** May I ask my question in French?

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Are you tuned in gentlemen? I should tell you that you are free to pass the questions on to any of your colleagues whom you may feel are better qualified to answer particular questions.

**M. Noël:** Monsieur le président, pour rester dans les généralités, j'ai cru comprendre, d'après l'exposé du professeur Friedland, que les investisseurs seraient tentés de prendre des décisions sans connaissance de cause. Je ne sais pas si je traduis bien l'expression *biased investors' decisions*. S'agit-il de décisions spontanées suivant leur caprice. Est-ce que ça répond à *biased investors' decisions*. S'agit-il de décisions erronées ou fautives?

What does "biased investors' decisions" mean?

**Professor Friedland:** In our terms, it means that it will affect. "Biased" here does not have any pejorative meaning associated with it. It will affect investors' decisions as do all tax laws. This one affects it in a way which we believe will be anti-growth. Anytime you pass a tax law, it is going to affect someone's decisions. If you pass a tax law which affects investment income as this one does, then you are going to bias investors' decisions. You are going to affect them so that they will make decisions after the tax law that are different from the decisions that they would have made before that tax law came.

**M. Noël:** Est-ce que dans votre esprit, d'après ce que vous me dites, les investisseurs seront influencés par les décisions prises, si nous adoptons les propositions du Livre blanc? La taxe va constituer le plus fort élément de décisions pour les investisseurs. Je voudrais savoir le sens exact de *biased investors' decisions*.

**Assistant Professor John Wiginton (York University, Capital Markets Research Program):** In trying to come to grips with the question, it may be well to explain the

[Interpretation]

valeur. Nous avons d'autres raisons d'ailleurs pour croire qu'il est valable.

Ce modèle ne doit pas être seulement considéré pour l'analyse des modifications apportées au Livre blanc. Il peut aussi servir pour étudier d'autres modifications fiscales, le Comité fournissant d'autres renseignements sur les propositions qu'il étudie. Merci.

**Le président suppléant (M. Mahoney):** Monsieur Noël.

**M. Noël:** Est-ce que je peux m'exprimer en français? Est-ce qu'il y a interprétation?

**Le président suppléant (M. Mahoney):** Messieurs, je dois vous dire que vous êtes libres de poser des questions à ceux de vos collègues que vous jugez les plus aptes à répondre.

**Mr. Noël:** Mr. Chairman, to remain in general matters, I think after this introductory remarks of Professor Friedland, that investors would be inclined to take decisions without knowing full well the situation. A spontaneous decision biased decision according to their fancies. Is this the correct translation of onerous or false decision. Do we understand each other here on this?

Qu'est-ce que «biased investors' decisions» veut dire?

**M. Friedland:** A notre avis, ceci: le mot *biased* ou orienté n'a pas de sens péjoratif. Il concerne sans doute les décisions des investisseurs, ainsi que toute loi fiscale, évidemment, touche les investisseurs. Ceci pourrait réduire notre croissance en tout cas ça va affecter nos décisions. Si vous adoptez nos décisions, si vous adoptez une loi fiscale comme celle-ci, vous influencerez les décisions des investisseurs. En somme ceci va les toucher et ils prendront des décisions après l'adoption de la loi fiscale différentes de celle qu'ils auraient prises avant.

**Mr. Noël:** Now, in your mind is it true that investors will be influenced by the decisions taken if an act is passed, to this effect according to the proposals of the White Paper. In other words, tax will be a major element in their decisions. I would like to know the true meaning of biased investor's decisions.

**Professeur Wiginton (Capital Markets Research Program):** Il vaudrait peut-être mieux expliquer ici, pour répondre à la question, les mécanismes du modèle que nous uti-

*[Texte]*

mechanism by which we understand the model which we are using to operate. We have compared the value of a share to the shareholder under the proposed tax law relative to the value of that same share under the existing law, taking into account the effect of the amount of funds that the firm retains.

We have compared these two values by taking their ratio. If this ratio which we compute has the value 1, then the investor would be indifferent between this holding of the share under the proposed law versus the existing law. However if, regardless of the rate of retention of funds by the firm, this value ratio is consistently less than 1, the shareholder would be, in general, worse off under the proposed law than under the current law.

In some cases, it happens that as we move from low rates of retention—where the firm retains none of its earnings and pays everything as dividends—the shareholder will be better off according to this measure. As the rate of retention increases, he will become worse off. The ratio goes from greater than 1 to less than 1.

If the rate of retention at which he is indifferent—where the value is 1—is roughly the same as what the retention rate for his firm in which he owns shares was traditionally, then the impact is likely to be small. We have found in analysing the data that regardless of the types of tax bracket shifts that go on, that the value of the retention rate, for which the shareholder is likely to be indifferent, is considerably smaller than what we historically observe.

If investors recognize this and operate in the market in a rational way, it may turn out that they will force firms to pay out more in dividends to retain less than they have historically in the past. From this we may draw the general inference that this will have an effect on reducing growth.

**Mr. Noël:** I think I do understand now. Just to make sure—Canadians would be tempted to invest in proven revenue-producing dividend companies and leave the growth companies to foreigners. Do I catch what you have in mind? The growth reduction of 40 per cent comes into that. Is that correct?

**Associate Professor Dawson E. Brewer (York University, Capital Markets Research Program):** This is precisely where the differential impact is felt the most. It is for the high-growth versus the low-growth, high-

*[Interprétation]*

lisons ici pour expliquer ici notre situation. Nous avons comparé la valeur des actions pour l'actionnaire selon les propositions du Livre blanc relatives à la valeur de ces actions, selon les lois actuelles, considérant le montant des fonds que garde la compagnie.

Donc nous avons comparé ces deux valeurs en établissant un rapport entre les deux. Et si ce rapport que nous avons calculé a la valeur 1, alors l'investisseur sera indifférent, qu'il garde l'action aux termes de la loi actuelle ou que ce soit l'adoption du Livre blanc. Mais, si le rapport est moins de 1, alors l'actionnaire, d'une façon générale sera en mauvaise posture d'après les propositions du Livre blanc par rapport à la loi actuelle.

Dans certains cas il arrive que lorsque l'on passe d'un taux faible de rétention à un taux plus élevé dans une compagnie qui ne retient aucun de ses profits, l'actionnaire, en pareil cas, est en meilleure posture, suivant les propositions. A mesure que le taux de rétention s'accroît il sera désavantagé, le rapport passant de plus d'un à moins d'un.

D'autre part, si le taux de rétention auquel il est indifférent où la valeur est 1, la situation est à peu près la même. Alors les conséquences seront faibles. Mais d'une façon générale nous avons constaté que quelles que soient les catégories d'impôt des gens la valeur de la rétention est beaucoup plus petite que ce que nous avons observé depuis longtemps.

Donc, si les investisseurs reconnaissent ce fait et prennent des mesures rationnelles, les sociétés devront payer plus de dividende pour retenir moins qu'on ne l'a fait dans le passé. On peut conclure d'une façon générale que ceci aura pour effet, la réduction de la croissance économique. Donc, le projet de loi fiscal nous donnerait donc ce résultat.

**M. Noël:** Bon, je crois comprendre votre idée maintenant, c'est-à-dire que les Canadiens seraient tentés d'investir dans des compagnies de dividendes qui sont sûres et laisser les compagnies de croissance aux étrangers. Est-ce que c'est bien ce à quoi vous pensez, messieurs? En somme, c'est la réduction de croissance de 40 p. 100. Est-ce bien cela?

**M. Dawson E. Brewer (Professeur adjoint, Programme concernant les marchés des capitaux):** C'est exactement où les conséquences se feront le plus sentir, c'est-à-dire la croissance face à la décroissance et les primes relatives à



[Text]

dividend payout that the premiums relative to the existing situation would be placed. That is, they would be placed more on the high-dividend, low-growth payout as opposed to the high-growth payout.

**Mr. Noël:** This means that as investors, we will buy proven long-time paying dividend, established corporations instead of taking a chance on growth corporations. We will leave that to foreigners and pretty soon we will live with our old companies and we will let the foreigners grab the new and promising enterprises. Is that right?

• 2030

**Professor Brewer:** This is essentially what shows up. Whether or not all of these events occur, I am not sure.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** You are not obliged to concur in any political decisions.

**Mr. Noël:** It is just plain mathematics, sir.

**Professor Friedland:** There is another alternative. We could go on with Canadianization rules. It could be impossible to get the funds to finance growth, so we just do not have the growth companies whether they are financed by Canadians or foreigners.

**Professor Wiginton:** Since the tax system will operate across all taxpayers.

**Mr. Noël:** That is why you say here that our investors in Canada will view the American securities with a clearer perspective than our own securities. Investors, mutual funds or private investors will say, "We had better invest in American securities."

**Professor Brewer:** That latter conclusion arises in very special sets of circumstances. It is sensitive to the tax bracket of the particular individual, and it is sensitive to the level of growth which is being considered, Canadian versus U.S. growth. I do not think it would be valid to say that it is operative across the board. But there are special situations where it seems to be valid.

**Mr. Noël:** I have a last question. With all the mathematics that you have used in there, could you find something that would be encouraging in the White Paper?

**Professor Friedland:** May I speak to that? I suspect that in terms of the general White Paper I have been more active, except for Professor Vasoff. It is really difficult; there are some neutral things. It has been a real

[Interpretation]

la situation actuelle frapperont plutôt les sociétés de croissance faible aux dividendes.

**M. Noël:** Si bien qu'on achètera plutôt des actions de sociétés établies qui paient des dividendes sûrs plutôt que d'acheter des actions de sociétés à croissance rapide, si bien que nous allons laisser les étrangers s'emparer des nouvelles sociétés, des compagnies dynamiques alors que les vieilles sociétés resteront aux mains des Canadiens. Est-ce exact?

**M. Brewer:** C'est exactement ce que nous disons ici. Nous ne pouvons évidemment pas être certains que tout se passera ainsi.

**Le président-suppléant (M. Mahoney):** Vous n'êtes pas tenu de concourir aux décisions politiques.

**M. Noël:** Il s'agit uniquement de simples calculs mathématiques.

**M. Friedland:** il ne serait pas possible d'obtenir les fonds car nous n'avons pas de compagnies de croissance qu'elles soient financées par des Canadiens ou par des étrangers.

**M. Wiginton:** Tant que le système de taxation s'appliquera à tous les contribuables.

**M. Noël:** C'est pourquoi vous dites que les investisseurs du Canada regarderaient les actions américaines d'un meilleur œil que nos propres actions, nos fonds mutuels ou privés. Ils préféreraient peut-être investir dans des actions américaines.

**M. Brewer:** Cela change d'un individu à l'autre et dépend du niveau de croissance qui est examiné. Je ne crois pas que l'on peut dire que cela serait plus avantageux de l'autre côté de la frontière. Mais il y a des situations particulières ou ça semble être plus avantageux.

**M. Noël:** Je voudrais poser une autre question. Avez-vous pu trouver quelque chose d'encourageant dans ce Livre blanc après tous vos calculs?

**M. Friedland:** Puis-je répondre à cette question? J'ai travaillé au Livre blanc plus que mes collègues, excepté bien sûr, le professeur Vasoff. C'est très difficile car il y a des points obscurs. Nous avons fait de véritables

[Texte]

search. I have gone to my colleagues outside of the Capital Markets Research Program and have asked them, those who consider themselves to be ultra-liberal, and outside of what seems to be a fairly narrowly defined term called equity they have little to say in favour of it explicitly. The equity is defined quite narrowly.

This I must say is not a conclusion that we started with. We would be much happier if we could say this is good and this is bad, sort of thing, and sort through it. It was depressing when we first went through it. In fact, I did not realize how negative it was until we were on the floor of the Toronto Stock Exchange with TV cameras and 450 people and I sat there chairing the session. Each of us gave his report, and I really heard it for the first time. It was quite frightening and depressing, and I made the comment that I did not think we would come out as negatively as we had.

**Mr. Noel:** I have one more question. Could you compound the social impact with the mathematics that you have?

**Professor Brewer:** I would say, no. We tried to remain within the confines of the private sector and the capital market. We did not try to get the government monetary fiscal policy expansion.

**Mr. Noel:** You have limited yourself to a science type of work.

**Professor Brewer:** Right.

**Mr. Noël:** Thank you.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** What do you think a tax system would look like if it were neutral? That is to say, although taxes would be borne by the business in whatever form it was, one in which taxes would not affect the judgment of an investor one way or the other.

**Professor Friedland:** Neutrality is a public finance man's dream.

**Mr. Kaplan:** What I want to come to—and perhaps I had better tell you where I am going before we start. I wanted to suggest that the White Paper proposes a neutral tax system.

**Professor Friedland:** No system can be neutral in terms of its effects on an economy from state one to state two.

**Mr. Kaplan:** Obviously not, because we have a system right now. I would like to talk about that in a moment, but would you agree

[Interprétation]

recherches. J'ai chargé certains de mes collègues de travaux de recherche et j'ai interrogé ceux qui se considèrent suffisamment compétents et en dehors de ce qu'on appelle précisément la justice, ils ont peu de chose favorable à dire. La justice est définie très étroitement. Je tiens à dire que ceci n'est pas une conclusion que nous avons tirée nous-mêmes. Nous serions beaucoup plus heureux de pouvoir dire que telle chose est bonne, telle autre est mauvaise. Nous avons été déçus quand nous avons réalisé ça et nous ne nous en sommes aperçus que lorsque nous nous sommes trouvés à la Bourse de Toronto où il y avait des caméras pour la télévision et 450 personnes. J'ai siégé à la session. J'ai été déçu et effrayé. Je ne pensais pas que ceci serait si négatif.

**M. Noël:** Une dernière question. Avez-vous pu harmoniser l'influence sociale avec les calculs que vous avez établis?

**M. Brewer:** Non, nous avons tenté de rester dans le cadre du marché des capitaux et du secteur privé. Nous n'avons pas essayé d'obtenir l'expansion de la politique monétaire du gouvernement.

**M. Noël:** Vous vous êtes limités à un type de travail bien précis.

**M. Brewer:** Oui.

**M. Noël:** Merci.

**Le président suppléant (Mahoney):** M. Kaplan.

**M. Kaplan:** A quoi ressemblerait un système d'imposition s'il était neutre? Même si la considération de l'impôt n'était pas influencée par la distance, les taxes n'influenceraient pas le jugement de l'investisseur d'une façon ou d'une autre.

**M. Friedland:** La neutralité est un rêve de financier.

**M. Kaplan:** Peut-être pourrais-je vous expliquer ma pensée avant que nous commençons. Je pensais que le Livre blanc proposait un nouveau système fiscal.

**M. Friedland:** Aucun système ne peut être neutre.

**M. Kaplan:** Certainement pas car nous avons un bon système maintenant. J'aimerais en parler dans un moment. Mais êtes-vous



[Text]

with me that the White Paper system is a more neutral tax system than the one we now have?

**Professor Brewer:** It may be a more neutral tax system than the one that exists. We really have not made computer runs on a relative basis for the existing tax system. However, in the world of the tax law where some runs have been made it is, in a sense, not neutral. It may be neutral in other senses—for example, the widely-held, closely-held distinction. This, in some sense, is not neutral within the White Paper proposals. It may, in some sense, be more neutral than the existing tax laws.

**Mr. Kaplan:** Do you think there is anything to be said for seeking a neutral tax system?

**Professor Brewer:** It is not at all clear there is such a being.

**Professor Friedland:** It is a very traditional view. The idea of neutrality came up in the days when economists were concerned about keeping government completely out of the economy. The notion was that if government needed money they should try to get money in some fashion that would not affect what people would do. We have long since passed that, and most tax systems today are designed to do something, recognizing the almost hopeless state. We do not have a newborn economy.

**Mr. Kaplan:** One of the claims put forward by the proponents of the proposals is that they will eliminate the kind of enterprising ingenuity that goes with tax advantages in one form over another, in which so much of the time of a proprietor is often devoted to cooking up the best garb in which to clothe the income.

**Assistant Professor James Vasoff (Capital Markets Research Program, York University):** That is true, looking backwards. However, looking forward there are a number of lawyers who are actually working out the new gimmicks under the new rules, and I have mentioned two specific ones, that the five-year forced revaluation proposal and the closely-held widely-held distinction is the kind of dichotomy that leads to a new set.

The question is not an absolute one of removing loopholes once and for all. It is a relative one of simply removing past loophole but creating a new system that will simply lead to a new set of clever devices. So, in that sense, since this opportunity for new loopholes has opened, this new proposal in my opinion is not neutral. I think the whole

[Interpretation]

d'accord pour dire que le système prévu par le Livre blanc est un système de taxation plus neutre que celui que nous connaissons actuellement?

**M. Brewer:** Il est peut-être plus neutre que celui qui existe actuellement. Cependant, en ce qui concerne les lois fiscales, où on a fait des progrès, ce système n'est pas neutre. Il est peut-être neutre dans certains cas. En ce qui concerne, par exemple, les sociétés privées, ce système n'est certainement pas neutre. Il peut dans un certain sens être plus neutre que ceux qui existent.

**M. Kaplan:** Pensez-vous que le but était de trouver un système neutre?

**M. Brewer:** C'est possible mais ce n'est pas très clair.

**M. Friedland:** Ceci est très traditionnel. La neutralité est apparue le jour où les économistes ont voulu maintenir le gouvernement en dehors de l'économie. Ils voulaient ainsi que le Gouvernement, ayant besoin d'argent, emprunte de façon à ne pas nuire aux citoyens. Nous avons dépassé cela depuis longtemps et, la plupart des systèmes fiscaux d'aujourd'hui ont un but précis à réaliser. Notre système d'économie n'est pas un nouveau-né.

**M. Kaplan:** Une des réclamations présentées par ceux qui ont fait des propositions voulait qu'on élimine l'ingéniosité entrepreneuriale qui comporte certains avantages fiscaux où un propriétaire emploie la plus grosse partie de son temps à essayer de tirer le meilleur profit possible.

**M. James Vasoff (programme de recherche à l'Université York concernant les marchés des capitaux):** C'est exact si l'on regarde en arrière. Si l'on regarde vers l'avenir, un certain nombre d'avocats qui établissent les nouveaux éléments en vertu des nouveaux règlements prétend, par exemple, que la distinction qui existe entre les sociétés fermées et les sociétés ouvertes s'achemine vers une nouvelle conception. Il s'agit ici de créer un nouveau système qui conduira à de nouveaux éléments économiques. Ainsi, cette nouvelle proposition n'est pas neutre et je crois que le problème de la neutralité n'est pas à suivre.

[Texte]

discussion of neutrality from the old to the new is not a very fruitful one to pursue in terms of evaluating either system.

**Mr. Kaplan:** That is an interesting conclusion and maybe we can leave this subject with that. I would just summarize by saying that if neutrality is one of the values that is sought by the proposers of the White Paper, it is not a very valuable value.

Let us look at some of these modifications of the White Paper that you propose. I want to confess to you that I looked at the details of your proposal but I do not understand it. I am not criticizing the manner in which they are drafted by any means; I just do not have the mind for that kind of stuff. I think I understand the three modifications to the White Paper that are described at the bottom of the Summary and Conclusions. Although it may be somewhere in your report, I wanted to have your comment on the first alternative which seems to me to be very interesting. That is the 25 per cent dividend tax credit and tax on 50 per cent of capital gains. The difference between that and the third which you prefer from what I can see—you are in favour of firms retaining earnings—is only that the dividend tax credit is a bit more artificial than a dividend flow-through in terms of the extent to which it allegedly eliminates double taxation.

**Professor Friedland:** It has one other virtue in that with a dividend tax credit, presumably national resource companies that do not otherwise pay taxes, their shareholders would be able to partake as they do today with a 20 per cent credit.

**Mr. Kaplan:** A lot of people, just as a matter of interest, are advocating alternative one. I wanted to have your view of it out of the four or five things that you look at.

**Professor Brewer:** The general finding was...

**Mr. Roberts:** May I ask a supplementary question, please? I assume that alternative one does away with the distinction between closely-held and widely-held companies.

**Professor Friedland:** We initially said that we thought the distinction and the arguments supporting it were artificial and the effects were so deleterious that we thought that was a clearly desirable thing. All the rest of the computations then assumed that we were dealing with widely-held.

• 2040

**Mr. Roberts:** Right, that is what I thought.

**Professor Brewer:** I think perhaps the easiest and quickest way to summarize proposal 1

[Interprétation]

**M. Kaplan:** C'est une conclusion intéressante et peut-être pouvons-nous passer à un autre sujet que je résumerai en disant que la neutralité est une des valeurs que recherche le Livre blanc, mais qu'elle n'est pas nécessairement valable.

Regardons les modifications que vous proposez au Livre blanc. Je ne comprends pas tous les détails. Je ne critique pas la façon dont on a laissé échapper certains sens; c'est que je n'ai pas la tête qu'il faut pour comprendre ce genre de chose. Je pense que je comprends les trois modifications apportées au Livre blanc que vous décrivez, au bas de la page 1. Bien que cela puisse se trouver quelque part dans votre rapport, j'aimerais avoir votre commentaire au sujet de la première solution qui me semble être très intéressante. Il s'agit d'un crédit d'imposition de 25 p. 100 sur le dividende et de 50 p. 100 sur des gains de capitaux. La différence entre ces deux modifications et la troisième, que vous préférez d'après ce que je peux voir, c'est qu'en faveur des compagnies qui retiennent les gains, le crédit d'impôt sur le dividende est un peu plus artificiel qu'un dividende qui éliminerait la double taxation.

**M. Friedland:** Le crédit en question s'appliquerait à des sociétés qui autrement ne paieraient pas de taxes. Il y aurait un crédit de 20 p. 100 sur les actions.

**M. Kaplan:** Beaucoup de personnes préconisent la première solution. Et j'aurais aimé connaître votre opinion à ce sujet.

**M. Brewer:** Nous avons conclu que...

**M. Roberts:** Puis-je poser une autre question, s'il vous plaît? On suppose que la première solution est basée sur la distinction entre les sociétés privées et publiques?

**M. Friedland:** Nous avons dit au début que la distinction et les arguments apportés étaient artificiels et que les effets étaient tellement nuisibles que nous avons pensé que ce serait une chose désirable. Les calculs laissent croire que nous faisons affaire avec les sociétés publiques.

**M. Roberts:** C'est vrai.

**M. Brewer:** Selon moi, le moyen le plus rapide et le plus facile de résumer la pre-



[Text]

is that its impact relative to the existing law is much less than the White Paper proposals. However, it still has to some extent a fairly negative sort of impact vis-à-vis growth high retention. So it is a mixed blessing in a sense of the word.

**Mr. Kaplan:** Why does it have less advantage than alternative 3?

**Professor Brewer:** Which one?

**Mr. Kaplan:** My alternative 1 is 25 per cent dividend tax credit and tax on 50 per cent of capital gains. That looks to me as if it is more expensive but better than alternative 3. Better from the point of view...

**Professor Brewer:** The 100 per cent flow through?

**Mr. Kaplan:** Yes.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** The witnesses are looking at the section starting on page 50.

**Professor Brewer:** It is just a matter of the size of the impact. In that sense, with a 100 per cent flow through we generally found that...

**Mr. Kaplan:** What was the word?

**Professor Brewer:** "Flow through".

**Mr. Kaplan:** That means gross-up, the 100 per cent gross-up?

**Professor Brewer:** Right. We found that for most tax brackets there was not this potential for the tax system being a retarding influence on the company that wishes to grow very rapidly. For the 25 per cent it is mixed. In some cases, depending upon the particular tax brackets of investors, that particular system, alternative 1, would still have a retarding influence potentially.

**Professor Friedland:** The 100 per cent flow-through incidentally I think would be considerably more expensive than the 25 per cent dividend tax credit.

**Mr. Kaplan:** Why is that? Does not the dividend tax credit go to the shareholder's benefit whether or not the underlying corporation had creditable tax.

**Professor Vasoff:** From whose point of view would you be paying expenses to the investor.

**Mr. Kaplan:** I take it that you have come to tell us that the right thing for our tax system to do is to encourage Canadian ownership of high-growth companies. I am measuring

[Interpretation]

mière proposition c'est que cette influence relative en ce qui concerne la loi existante est moins importante que la proposition du Livre blanc. Cependant elle peut avoir une influence assez négative en ce qui concerne l'expansion à haute rétention.

**M. Kaplan:** Pourquoi est-ce moins avantageux que la troisième solution?

**M. Brewer:** Laquelle?

**M. Kaplan:** Je parle de la première solution, c'est-à-dire du crédit de 25 p. 100 sur le dividende et de la taxe sur 50 p. 100 des gains en capital. Cela me semble plus cher que la troisième alternative, mais mieux du point de vue de...

**M. Brewer:** Le transfert de 100 p. 100?

**M. Kaplan:** Oui.

**Le président suppléant (M. Mahoney):** Les témoins examinent la section qui commence à la page 50.

**M. Brewer:** La question est simplement de connaître l'importance de l'influence. En ce sens, avec un transfert de 100 p. 100, nous croyons que généralement...

**M. Kaplan:** Quel mot avez-vous dit?

**M. Brewer:** Transfert.

**M. Kaplan:** Est-ce une remise à l'état brut du 100 p. 100.

**M. Brewer:** Oui. Nous avons découvert que pour la plupart des tranches fiscales il n'y a pas ce potentiel pour le système de taxation n'étant qu'une petite influence sur la compagnie qui veut s'accroître rapidement. Dans plusieurs cas, selon les tranches fiscales des investisseurs, ce système particulier de la première solution aurait une influence tardive selon toute probabilité.

**M. Friedland:** Je pense que le transfert de 100 p. 100 serait, par ailleurs, considérablement plus cher que le crédit d'impôt de 25 p. 100 sur le dividende.

**M. Kaplan:** Pourquoi cela? Le crédit d'impôt sur le dividende ne va-t-il pas au profit des actions? La société sous-jacente a-t-elle ou n'a-t-elle pas un impôt estimable?

**M. Vasoff:** Sur quoi vous basez-vous pour dire que les dépenses seront payées aux investisseurs?

**M. Kaplan:** Je me base sur ce que vous avez dit, c'est-à-dire que la meilleure chose à faire pour notre système fiscal est d'encourager les propriétaires canadiens des compa-

## [Texte]

everything by that standard. I wondered whether alternative 1 does not promote that standard more than alternative 3. You are telling me no and I am coming back to say, does not the dividend tax credit give the shareholder a benefit whether the underlying corporation paid taxes or not?

**Professor Friedland:** In that respect, sir, you are quite right. The flow-through creates a problem for that class of risky enterprise some of which represent our most efficient industries in Canada, the natural resource companies and indeed many new enterprises which do not in the beginning years pay taxes and their stockholders get no benefit from the flow-through until taxes are paid.

**Mr. Kaplan:** Yes.

**Professor Friedland:** In that sense we could not argue. If we looked at the other companies though where the companies are paying taxes the 100 per cent flow-through is very powerful compared to the 25 per cent credit in terms of the after-tax income of the investor. We thought it was quite expensive, however, and actually remarked that you get many of the same benefits from the 50 per cent dividend credit which would apply to the natural resource companies, not quite as strongly as with the 100 per cent flow-through, but a lot stronger than with the 25 per cent dividend credit.

The graphs that are relevant here are on pages 51, 56 and 62. Each of the graphs represents a different tax shift for the individual investor. You will notice on page 51 which is the 25 per cent dividend credit, the curves tend to be low. On the whole they are below the 1 point. They are a little better than you get under the White Paper but not much.

On page 56 which is the equivalent set-up but now with the 50 per cent dividend credit, the curves all shift upward. We get a willingness of investors to accept a higher retention rate.

Finally on page 62, for the people on relatively low income brackets, the curves are virtually out of the graphs on the top, the benefits are so strong. Even for the high income bracket people, the curves are quite high. That is very powerful medicine. But also it would be quite expensive for the government because it would involve substantial refunds because of the flow-through approach.

## [Interprétation]

gnies croissantes. Je me base sur la norme établie. Je me demande si la première solution ne préconise pas cette forme plus que la troisième. Vous me dites que non mais est-ce que le crédit d'impôt sur le dividende ne donne pas un certain avantage aux actionnaires que la compagnie subacente paie ou ne paie pas les taxes?

**M. Friedland:** Dans ce cas-ci oui, cela peut créer un certain problème pour les entreprises risquées, par exemple, donc certaines représentent la plupart des industries prospères du Canada, c'est-à-dire les compagnies à ressources naturelles, plusieurs nouvelles entreprises qui au début ne paient pas d'impôt et donc les actionnaires ne faisaient pas de profits par le transfert jusqu'à ce que les taxes soient payées.

**M. Kaplan:** Oui.

**M. Friedland:** Ceci est indiscutable. En ce qui concerne les autres compagnies le transfert de 100 p. 100 est très avantageux si nous le comparons au crédit de 25 p. 100. Nous pensons que ceci était très cher et on reçoit beaucoup de ces mêmes bénéfices du crédit de 50 p. 100 qui s'appliquerait aux compagnies de ressources naturelles un peu moins qu'avec le transfert de 100 p. 100 mais beaucoup plus qu'avec le crédit de 25 p. 100 sur le dividende. Les graphiques sont aux pages 51, 56 et 62. Chacun des graphiques représentent un schéma différent pour l'investisseur. A la page 51 on parle du crédit de 25 p. 100, et l'on s'aperçoit que la courbe est plus basse que les autres qui sont en bas de 1 point. C'est mieux que ce que donne le Livre blanc.

A la page 56 qui est un schéma équivalent on s'aperçoit que la courbe monte beaucoup plus haut. Et on voit que les investisseurs veulent accepter le taux de rétention élevé.

A la page 62, pour les gens à faibles revenus, les courbes montent presque en dehors des graphiques à cause des profits élevés. Même pour les personnes à gros revenus, les courbes sont assez hautes. Cela serait également très cher pour le gouvernement parce que cela entraînerait des remboursements considérables à cause de l'approche du transfert.



[Text]

**Mr. Kaplan:** Have you added to your calculations the factor of the tendency of most property, most stocks to be owned by rich people? Or, am I wrong about that?

**Professor Vasoff:** No, you are not wrong about that and we took this into account very carefully in selecting these particular four tax brackets. You will notice that on every page there are four graphs and at the top of each graph there is a tax bracket. You will note the minimum tax bracket we consider under the old system is 30 per cent and under the new system is 40 per cent. We picked these four tax bracket changes very carefully to reflect—and I remember the numbers so I can say to you, as you prefer to think in income terms, roughly speaking, the two top graphs are people who earn in the \$10,000 to \$15,000 range and the two bottom graphs—this is true of every page if you go through the entire report—are people who make \$25,000 and \$75,000 respectively. So these four graphs already are chosen for virtually the entire population of people who own stocks over \$10,000. They own by far most of the stocks. If we had wished, we could have printed all the graphs you like for lower income people but there is not much point because they own hardly any stock.

**Mr. Kaplan:** It is unfortunate, in a way, that you were not able to actually develop the revenue implications of each one.

**Professor Brewer:** We struggled with that for a while. We needed a wealth distribution and ownership data. We just could not find it.

**Professor Friedland:** To join the debate between McNaughton and Mr. Benson, it is not all that easy to figure out the impact of the White Paper itself in revenue terms, never mind changes in it.

**Mr. Kaplan:** We have asked you here to do 100 pages of work for free. Might it be possible to ask you to submit a program to the departmental officials that would actually put price tags on all of these proposals?

**Professor Vasoff:** This is precisely the suggestion I was going to make. To the extent that we can offer this information, if only they can use it, that is fine. I would like to go one step further, if I may, and suggest that the Department of Finance might be encouraged in a more general way to offer a little more information than they have already of that very type at least to the academic researchers in this area. So we should

[Interpretation]

**M. Kaplan:** Avez-vous ajouté les facteurs ou les tendances de la plupart des avoirs des gens riches? Ou ai-je tort de penser ça?

**M. Vasoff:** Non, vous avez raison car nous avons tenu compte de cela d'une manière assez précise en nous en servant pour établir les tranches fiscales. La tranche minimale est de 30 p. 100 et dans le vieux système et dans le nouveau elle est de 40 p. 100. Nous avons examiné ces changements, je pourrais vous donner des chiffres les deux graphiques qui concernent les personnes gagnant de \$10,000 à \$15,000 ceux du dessous concernent les gens qui gagnent \$25,000 et \$75,000. Donc il s'agit là de gens qui possèdent plus de \$10,000 en actions. On peut évidemment établir des graphiques équivalents pour des gens à revenu plus faible mais je n'en vois pas l'utilité.

**M. Kaplan:** Dans un sens, c'est regrettable que vous n'ayez pu examiner toutes les applications.

**M. Brewer:** Nous avons essayé pendant un certain temps. Nous n'avons pas eu les données nécessaires sur la répartition des richesses et sur la propriété.

**M. Friedland:** Il est très difficile de constater une répercussion du Livre blanc lui-même quelqu'en soient les changements.

**M. Kaplan:** Je vois que nous avons ici un ouvrage d'une centaine de pages et je me demande si on pourrait vous demander de soumettre un programme aux fonctionnaires du gouvernement afin de fixer le coût de ces propositions.

**M. Vasoff:** C'est précisément ce que j'allais suggérer dans la mesure où nous pouvons présenter ces informations et que ces informations peuvent être d'une certaine utilité. Je suggère que le ministère des Finances pourrait être encouragé à fournir les informations nécessaires. Nous ne devrions être obligé de le demander. Cela devrait être fait déjà.

## [Texte]

not have had to ask for this. This should have been available honestly.

**Mr. Kaplan:** We think we could settle it now if the Committee would agree to that by authorizing you to write a letter for us. We are entitled to ask the Minister for information.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Mr. Kaplan, probably the limit of this subcommittee's authority would be to commend the suggestion to the steering committee to bring back to the full Committee next Tuesday.

**Mr. Kaplan:** I think it would be useful to have the request for information drafted by your group, if you would be prepared to do that.

**Professor Vasoff:** We would be happy to do so.

**Mr. Kaplan:** Have you made assumptions that paying out earnings, retained earnings, is a bad thing?

**Professor Brewer:** No, we essentially tried to keep the model neutral there. We have a firm that is retaining so much, let us assume that it will continue to do that. If it does that, let us look at what the value will be to investors under the different tax systems.

**Mr. Kaplan:** In other words, you have not assumed that because of the two-and-a-half-year period there are going to be more or less...

**Professor Brewer:** We have not tried to take that into account.

**Mr. Kaplan:** The changes are year 5.

**Professor Friedland:** Yes, the changes are after the system is in operation really.

**Mr. Kaplan:** Let me ask you this. Have you assumed that the dividend policies of the companies that you have considered would be unaffected by the two-and-a-half-year rule?

**Professor Brewer:** Yes, as the first step through.

**Mr. Kaplan:** Why did you make that assumption?

**Professor Brewer:** We had to hold some things constant.

**Mr. Kaplan:** Is that not a most improbable hypothesis though?

**Professor Brewer:** This is one of the things that popped out of the whole analysis; that if

## [Interprétation]

**M. Kaplan:** Nous croyons pouvoir le faire maintenant si le Comité se montre d'accord en autorisant les témoins à écrire une lettre en notre nom. Alors, nous demanderions les informations au ministère.

**Le président suppléant:** Malheureusement je crois que nous devrions nous contenter de demander au comité de direction d'analyser ce problème mardi prochain.

**M. Kaplan:** Je crois qu'il serait utile que l'on demande aux témoins de rédiger un rapport, s'ils sont d'accord bien sûr.

**M. Vasoff:** Cela nous ferait plaisir.

**M. Kaplan:** Avez-vous déclaré que les gains retenus sont une chose peu souhaitable?

**M. Brewer:** Non, nous avons essayé de maintenir la neutralité du modèle.

Nous avons supposé que la situation se poursuivrait. S'il en est ainsi, quels seront les prix des investissements sous les différents systèmes de taxation.

**M. Kaplan:** En d'autres mots vous n'avez pas supposé qu'à cause de la période des deux ans et demis il faudrait payer plus?

**M. Brewer:** Nous n'avons pas mis ça en ligne de compte.

**M. Kaplan:** Les modifications seront apportées la cinquième année.

**M. Friedland:** Oui, il y aura des modifications après la mise en marche du système.

**M. Kaplan:** Permettez-moi de vous demander ceci. Pensez-vous que la politique relative aux dividendes pour les compagnies sera influencée par la règle de deux ans et demis?

**M. Brewer:** Oui certainement.

**M. Kaplan:** Pourquoi avez-vous fait cela?

**M. Brewer:** Les choses doivent rester constantes.

**M. Kaplan:** Est-ce que ceci est probable?

**M. Brewer:** Si vous laissez ces choses constantes les valeurs baissent et il y aura proba-



[Text]

you held these things constant, values decline. Management probably will react to the decline by innumerable nuances.

**Mr. Kaplan:** What will they do?

**Professor Brewer:** Cut dividends—excuse me, increase dividends.

**Mr. Kaplan:** Increase dividends?

**Professor Brewer:** Increase dividends and so forth. These are the kinds of reactions that would logically follow; that in a sense is the brunt of the analysis.

• 2050

**Professor Friedland:** The problem that the White Paper presents to an economist is that it is a massive system that affects the entire economy. So our approach was: cut off a chunk and let us look at that; but in cutting the chunk there were some loose arteries and ligaments that we had to tie off. One of them was... O.K, let us assume they have the same dividend policy, let us assume they can get the same rate of return on their reinvested funds after as before.

Then running through the analysis we look at the conclusions and we say: "Is it rational to believe those assumptions will hold." Answer: "It does not seem to us to be rational." The rational move will be for companies that have been heavily dependent on retained earnings, which are really an amazing number of the companies, to have to cut back either on a combination of their growth and their retention of earnings unless somehow we can give them access to capital markets. But we have had all kinds of attempts to do this for the smaller companies and most of them have been unsuccessful.

**Mr. Kaplan:** Have you not missed the point though, that the full benefit of integration can be claimed without a cash pay-out?

**Professor Brewer:** We have included in the model the whole prospect of giving the tax benefits with stock dividends.

**Mr. Kaplan:** Except that you have not assumed companies will take maximum advantage of that, or looked into...

**Professor Friedland:** Oh, no. We have that. What happens to an investor, to put it aside from the model? We will try to get it into ordinary words. He is offered a piece of paper and that piece of paper, the stock dividend...

**Mr. Kaplan:** Stock share.

[Interpretation]

blement une réaction face à cette baisse de la part de la direction.

**M. Kaplan:** Que feront-ils?

**M. Brewer:** Ils augmenteront les dividendes.

**M. Kaplan:** Augmenter les dividendes?

**M. Brewer:** Oui, les augmenter. C'est le type de mesure qui suivrait logiquement et qui serait une conséquence normale.

**M. Friedland:** Le problème que présente le Livre blanc pour un économiste c'est que cela charge l'ensemble de l'économie. Supposons qu'ils ont la même politique en ce qui concerne les dividendes et qu'ils retirent les mêmes profits de leurs investissements comme auparavant. Dans ce cas, on examine les résultats et nous concluons qu'il est irrationnel de croire que ces suppositions étaient exactes. Ça me semble rationnel que les compagnies, qui ont été dépendantes ou qui ont retenu des gains, ce qui veut dire un nombre assez imposant de compagnies, doivent réduire soit leur croissance soit leur rétention de gains, à moins que nous puissions leur donner accès au marché des capitaux. Mais nous avons tenté plusieurs efforts dans ce sens pour les plus petites compagnies et ce fut sans succès.

**M. Kaplan:** N'avez-vous pas laissé échapper que le bénéfice de l'intégration pourrait être réclamé sans paiement?

**M. Brewer:** Nous avons étudié, pour le modèle, toute la perspective de donner les bénéfices fiscaux avec les dividendes en actions.

**M. Kaplan:** Je suppose que vous n'avez pas pensé que ces compagnies pourraient tirer le profit maximum de cela.

**M. Friedland:** Non. On offre à l'investisseur un morceau de papier qui est en fait un dividende en actions.

**M. Kaplan:** Des actions.

## [Texte]

**Professor Friedland:** Right, which is a share, he can hold onto and he can get other pieces of paper accruing to that share, and then later on he will have a capital gain on which he will pay tax which he does not pay now. Comparing his situation now with the situation under the White Paper, he is more likely to say: "Why should I wait this long for a capital gain that is going to be taxed," and he will sell the shares, so that the stock dividends will tend to increase the number of shares being put up for sale and will force the price down even further than if we did not have a stock-dividend proposal.

And that is in the model, the assumption that stock dividends would be paid. And indeed, for people in high income brackets, the stock dividend is not that much of a blessing anyhow. They end up with no cash and have no refund either.

**Mr. Kaplan:** They do not get any benefit from the credit.

**Professor Friedland:** No.

**Professor Brewer:** In some cases it has turned out that the company, if all of their stockholders were in a very high tax bracket, would actually be better off foregoing the stock-dividend feature and just declaring cash dividends in terms of the value of the shares. But those were a very special set of circumstances.

**Mr. Kaplan:** Thank you.

**Professor Brewer:** But the provisions are there in terms of the dividend credit and the stock-dividend provision.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** First of all, Mr. Chairman, I would like to congratulate these academics for coming to speak to us because as a one-time university teacher myself I have been scandalized and disappointed that out of all the reaction we have had to tax reform you are the only group of practising academic economists, academic in the best sense, who have come before us, sent us views and comments on the effect the tax proposals would have. I think there is a certain lack of social responsibility which you certainly do not find in the United States in the academic profession, but which, to my distress, has in my view happened here.

I particularly want to welcome Professor Vasoff. The last time I saw Professor Vasoff was at Hart House debates in Toronto when I think he was President of the Blue and White Society.

## [Interprétation]

**M. Friedland:** Il peut la garder, il peut en recevoir d'autres. Il aura alors un gain de capital sur lequel il paiera des taxes, alors qu'actuellement il n'en paie pas. Si l'on compare la situation actuelle à la situation prévue par le Livre blanc, on s'apercevra qu'il y a une différence importante. Les dividendes augmenteront le nombre d'actions en vente et forceront la baisse des prix. Ceci se trouve dans le modèle. Et bien sûr, pour les gens à niveau élevé, les dividendes ne seront qu'un avantage des crédits.

**M. Kaplan:** Ils n'ont aucun bénéfice des crédits.

**M. Friedland:** Non.

**M. Brewer:** Dans plusieurs cas, il arrive que la compagnie, si tous ses actionnaires ont des tranches fiscales très élevées, sont mieux de déclarer uniquement les dividendes en espèces.

**M. Kaplan:** Merci.

**M. Brewer:** Les dispositions sont exprimées en fonction des crédits pour dividendes et des dividendes en actions.

**Le président suppléant (M. Mahoney):** M. Roberts.

**M. Roberts:** Tout d'abord, monsieur le président, j'aimerais féliciter les témoins qui sont venus nous parler ce soir, car j'ai déjà été moi-même scandalisé et déçu par toutes les réactions que nous avons reçues à la réforme fiscale. Vous êtes le seul groupe d'économistes. Ceux qui sont venus avant vous ont envoyé leurs opinions en ce qui concerne les répercussions que pourraient avoir les propositions de réforme fiscale. Je crois qu'il y a là un manque de responsabilité sociale qui n'existe certainement pas aux États-Unis dans les professions. J'ai été déçu que ceci se soit passé ainsi au Canada.

Je voudrais parler à M. Vasoff. La dernière fois que je l'ai vu, il était président de la *Blue and White Society* à un pavillon de l'université de Toronto.



[Text]

**Professor Vasoff:** Fifteen years ago.

**Mr. Roberts:** Some of us have improved with age and some of us...

**Mr. Kaplan:** It may well be that the Canadian academics are safer in Canada than in the United States.

**Mr. Roberts:** I suffer to a considerable extent from the same disability as Mr. Kaplan and that is to say, quite frankly I do not understand almost the whole bulk of what is here—mathematics was never my strong point and I am so Freudian that graphs always produce such startling thoughts in my mind I can never concentrate on what it is they are supposed to prove. But I did have a glimmering of something on page 49, and I think I understand fairly well the summary of conclusions which amounts to one page and five lines.

Like Mr. Kaplan, I am not criticizing the presentation, I am just frankly admitting that I am not capable of dealing with it in those terms. But I am sure the submission will be brought to the attention of those who are capable of understanding it in its own terms.

I would like to ask you several questions and I think I will be going over some of the ground that Mr. Kaplan has already touched on, and you may simply have to repeat your answers which I was not in some cases quite sure about. First of all, I would like to go back to the revenue effects. I had down as a question: What were the revenue effects of the three proposals which you outline at the bottom of page 1? Do I take it from your comments to him, that you cannot, without the information which hopefully the Department of Finance will provide to you, make even every rough estimates of what the revenue effects would be?

The reason I put the question that way is that if there are markedly different revenue effects to government in the various proposals, then presumably government attempting to reach "X" dollars in a revenue position would have to say: "If we get less revenue through procedure three," which is the one which you recommend from a growth point of view, "we will have to put different taxes on or make up the difference in other forms of taxes which would also have an effect on growth."

I wonder how in a way you can say method one, two or three is better from the point of view of growth without some kind of consideration of what the revenue effects would be and the consequent necessity of the govern-

[Interpretation]

**M. Vasoff:** Cela se passait il y a quinze ans.

**M. Roberts:** Certains d'entre nous se sont améliorés avec l'âge, d'autres...

**M. Kaplan:** C'est peut-être qu'au Canada, il y a plus de sécurité qu'aux États-Unis.

**M. Roberts:** Je ne comprends pas l'ensemble du Livre qui nous a été présenté, je n'ai jamais été très fort en mathématiques. Les graphiques sont très difficiles à comprendre, à mon avis. Pourtant, à la page 49, je crois avoir compris assez bien les conclusions qui sont présentées, c'est-à-dire une page et cinq lignes. Comme M. Kaplan, je ne critique pas la présentation, je crois simplement que je ne suis pas capable de comprendre tout cela. Mais je suis certain que l'on soumettra ce rapport à des gens plus compétents que moi en cette matière.

J'aimerais vous poser quelques questions. Je crois qu'on en a déjà parlé d'ailleurs, mais je n'ai pas tout très bien compris ce qu'a dit M. Kaplan et j'aimerais qu'il répète. En ce qui concerne l'influence sur les revenus, quelles pourraient être les répercussions des trois propositions que vous présentiez à la page 1. Je comprends, qu'avec les informations qui vous seront fournies par le ministère des Finances, vous ne pourrez pas faire des estimations exactes de ces répercussions. La raison pour laquelle je pose cette question, c'est que s'il y a des effets différents et si le gouvernement tente d'atteindre des dollars extras au point de vue du revenu, il faudra peut-être utiliser la méthode n° 3 que vous recommandez et il faudra utiliser des systèmes fiscaux différents qui pourraient avoir également un effet sur la croissance. Il faudrait savoir quelles sont les répercussions que cela pourrait avoir sur les revenus, et pour les sociétés travaillant dans ce domaine. En d'autres mots, il me semble que cela fausse l'ensemble de la procédure; il me semble que vous avez dit devant le comité que vous pouviez difficilement juger ces propositions sans savoir exactement quels en seront les résultats. Je me demande si vous ne voudriez pas expliquer ceci aujourd'hui.

## [Texte]

ment then producing a different tax system to take into account the diminution of revenue that your favourite procedure would have. In other words, it seems to me that in a sense it vitiates the whole procedure; in fact, I think you said once before in front of this Committee that really you cannot make sane, sound, serious, responsible Canadian judgments about the tax reform proposals until you find out what is happening on the revenue and expenditure side. I wonder if you are not perhaps being here "hoisted on your own petard", I think it is the kind of Shakespearian way of putting it.

**Professor Friedland:** No, we happen to agree with you completely. We could present estimates based on the White Paper estimates. But the trouble with the White Paper estimates is that we have no trust in them at all. They are based on a model that was built, as I recall, in 1962 or 1963 for the Carter group, and then were used, I believe, on the 1968 income with the assumption that given all of these changes in taxes people would still spend and save their incomes in the same way they did before, which is quite questionable; and so all of the revenue and estimates in the White Paper are questionable.

But if you take those, I can give you relative dimensions now; we could work out the numerical ones, but I would hate to do it on the spot, my arithmetic is always a little spotty. Research assistants and computers ruin you.

**Mr. Roberts:** I understand that.

**Professor Friedland:** But in terms of cost, 25 per cent dividend tax credit would be the cheapest; the 50 per cent credit would be the next most expensive; and the most expensive and quite expensive would be the 100 per cent dividend flowthrough. If you take the Benson estimates, both the 25 per cent and the 50 per cent dividend tax credit might end up saving the government money, because you get rid of the flowthrough provisions on the 100 per cent flowthrough on the closely-held and the 50 per cent flowthrough on the widely-held.

One thing we did not touch on at all—and in other groups I have been with we have heard talks of this, and I might commend as one that makes sense to us because we have discussed it among ourselves—is how to handle this 21 per cent bracket, which has a very strong effect on the smaller company. The recommendation that was made by another group with which I am associated, the Board of Trade of Toronto, was a 21 per cent tax on the first \$35,000 and then increas-

## [Interprétation]

**M. Friedland:** Nous pourrions présenter les estimations basées sur celles du Livre blanc. Le problème, c'est que nous n'avons pas confiance aux estimations du Livre blanc. Elles sont basées sur un modèle qui a été instauré en 1962 ou 1963 et elles ont été utilisées pour les revenus de 1968, en supposant que malgré tous ces changements les gens dépenseraient encore leur argent de la même manière, ce qui est très discutable ainsi que le revenu et les estimations du Livre blanc le sont.

Mais si vous vous basez sur celles-ci, je pourrais vous donner des dimensions relatives à ce sujet quoique je ne sois pas très fort en arithmétique. L'usage du calculateur vous gêne complètement.

**M. Roberts:** Je comprends cela.

**M. Friedland:** Bref, en ce qui concerne les coûts, s'il y a le crédit d'impôt de 25 p. 100, ce sera le moins cher; celui de 50 p. 100 serait le plus cher, et le dividende fluctuant de 100 p. 100 serait ce qui serait le plus cher. Je pense que ce serait entre 25 p. 100 et 50 p. 100, et ceci permettrait au gouvernement d'épargner de l'argent. Car vous allez vous débarrasser de la disposition de fluctuation sur les compagnies fermées et sur les compagnies ouvertes.

Une chose que nous n'avons pas abordée du tout ainsi que d'autres groupes que j'ai rencontrés, et dont nous en avons parlé là-bas, une chose qui serait peut-être logique, c'est comment traiter ces 21 p. 10 qui a beaucoup d'effet sur les petites compagnies. La recommandation qui a été faite par un autre groupe avec qui je suis associé, la Chambre de commerce de Toronto, c'est-à-dire qu'il y avait 21 p. 100 d'impôt sur les \$35,000, ensuite on pourrait accroître ceci jusqu'à \$110,000 jus-



[Text]

ing the tax as income rose until at approximately \$110,000 you were at 50 per cent. That would do quite a bit but it has not been included in any of these analyses mainly because we have not thought of it.

**Professor Brewer:** I might add that when we are talking about growth, we are really talking about growth in a very small private sector group of companies.

**Mr. Roberts:** I want to get on to that in a moment.

**Professor Brewer:** A direction rather than absolutely.

**Mr. Roberts:** Yes. I do not want to cut you off because I want to have you elaborate on that in a moment, but I just want to get something clear here. You suggested that perhaps under method one or two there might be a saving to the government. If that saving were passed on by changes in rates to encourage growth so that there was no saving but lower rates perhaps to be applied in whatever way you like, would it be possible that you might through procedure one or two, with a compensating rate structure, be in a situation where you reached the growth potentialities that you find in procedure three?

• 2100

**Professor Friedland:** It is certainly conceivable. What you are suggesting is that we lower rates in some spots to give incentives, or allow depletion allowances, or whatever would seem to have the highest payoffs in relative costs.

**Mr. Roberts:** If you passed on back the favourable revenue factor as far as the government is concerned to the tax system itself, you might be able to find in one of these, the first or second or some other procedure, the same growth potential which you have found more favourably in number three because you have not been able to take into account the revenue effects—right?

**Professor Brewer:** There are probably an infinite number of ways of doing this, and you could shift these things back that way.

**Mr. Roberts:** In these three procedures you have described here, is the five-year evaluation in that, or is that out?

**Professor Brewer:** The five-year deemed realization is in all three.

[Interpretation]

qu'à 50 p. 100. Donc ceci serait plus avantageux, dans une certaine mesure, mais n'a pas été compris dans nos analyses parce que nous n'y avons pas pensé.

**M. Brewer:** Je dois ajouter que lorsque nous parlons de la croissance, c'est de croissance dans un petit secteur de compagnie qu'il s'agit.

**M. Roberts:** Oui, je pense que nous y viendrons un peu plus tard.

**M. Brewer:** Je n'ai pas fini.

**M. Roberts:** Je ne voudrais pas vous empêcher de terminer votre exposé ici.

Vous avez laissé entendre que d'après la procédure 1 ou 2, il pourrait y avoir une économie pour le gouvernement.

Donc, est-ce qu'il serait possible, si cette économie était passée par suite de modifications des taux afin d'encourager la croissance, et s'il y avait plutôt des taux plus faibles, plutôt que d'avoir des économies appliqués comme on voudra, donc serait-il possible à ce moment-là d'adopter la procédure 1 et 2 avec un régime de taux compensatoires pour atteindre le potentiel de croissance que vous avez trouvé selon la méthode n° 3.

**Professeur Friedland:** Oui, c'est possible. Bien sûr. Vous prétendez qu'il faudrait réduire les taux pour donner des stimulants pour permettre justement cette allocation d'épuisement qui semble avoir le plus haut taux de paiement.

**M. Roberts:** En ce qui concerne le gouvernement, ceci permettrait peut-être—vous pourriez peut-être arriver au même potentiel de croissance qu'au numéro 3, par exemple, parce que vous n'aviez pas tenu compte des effets des revenus.

**M. Brewer:** Évidemment, il y a diverses façons. Vous pouvez faire des transferts, bien sûr.

**M. Roberts:** Donc, dans ces trois méthodes que vous avez mentionnées est-ce qu'on a tenu compte de la réalisation de cinq ans?

**M. Brewer:** Oui.

[Texte]

**Mr. Roberts:** Could you give some idea of the effect if you took out the five-year revaluation procedure and had a realization?

**Professor Friedland:** You would have to make another set of instructions.

**Professor Vasoff:** But it probably would be substantial.

**Professor Brewer:** Well, in a way. It tends to shift things upward, not as much as you might think, but when you relax that, then you have got to say something about, well, how far out into the future do investors look? If it is not much longer than five years—very little impact. If it is very long, then you get quite a sizable impact, or at least a significant impact.

**Mr. Roberts:** Can I go to the question I think you were touching on and which puzzles me a little bit here.

You talk, for instance, at the end of the second paragraph of the anti-growth impact. Perhaps I am misinterpreting what is here in the summary and conclusions on the first page, but it seemed to me that you were defining growth or relating growth basically to the assistance or encouragement of companies capable of doing internal financing.

That is to say, you found that the effect would be particularly hard on companies that financed themselves internally, and you have equated this with growth. This to me, as a non-economist—I would like to have some explanation of this, because I assume that there are an enormous number of factors which affect growth, and it might be—I would think would be—that the capacity for internal financing would be one factor promoting growth. But it would only be, I would have thought, one factor among many, and I wonder why you have pinned so much on to this, if you like, and produced your statements in relation to that as what hurts them provides an anti-growth impact. There must be other factors which might counter-balance that.

**Professor Friedland:** There is no question. This is what I meant earlier when I said it is such a complex proposal. You really have to have a very complete picture of the entire economy to answer the questions that you have raised.

What we said was this: let us assume that the rate of return on investment for these firms is the same. Now, what that means—translated out in the entire economy—is that

[Interprétation]

**M. Roberts:** Quelles seraient donc les conséquences si on éliminait cette disposition de la réalisation de cinq ans, présumée.

**Professeur Friedland:** Ceci aurait des conséquences restreintes et les tendances à la hausse ne seraient pas aussi fortes que vous pourriez penser.

**Professeur Vasoff:** Toutefois, ce serait probablement considérable.

**M. Brewer:** Alors, ceci a tendance de faire marcher les choses, pas autant que vous le pensiez peut-être, mais on doit toujours en parler. Évidemment, quelles sont les prévisions des investisseurs? Si c'est à longue échéance, je pense que vous pourriez avoir des effets considérables. Autrement, non.

**M. Roberts:** Maintenant, je vais passer à une autre question que vous avez abordée et qui me trouble un petit peu. Vous parlez, par exemple, à la fin du deuxième paragraphe, vous parlez de cette conséquence contraire à la croissance. Peut-être que je comprends mal mais, il me semble que vous définissez la croissance. Fondamentalement, il s'agit essentiellement pour vous de stimulants pour les compagnies qui peuvent se financer elles-mêmes.

Donc, vous dites que les conséquences seraient particulièrement dures pour les sociétés qui s'auto-financent et vous rattachez ceci à la croissance. Et, à mon avis, n'étant pas économiste, je voudrais avoir quelques explications parce que je pense qu'il y a bien des facteurs qui touchent à la croissance et qui peuvent l'atténuer. En somme, la capacité d'auto-financement est un facteur qui affecte la croissance et, je me demande pourquoi vous avez tellement insisté sur cet élément-là parce qu'il y a bien d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte. Donc, vos déclarations à ce sujet laissent entendre qu'il y aurait des facteurs qui atténueraient la croissance.

**Professeur Friedland:** Oui bien sûr. C'est ce que je vous disais quand je disais que la question était complète. Nous avons en somme la situation complexe de l'économie. Bref, supposons que le taux de rendement sur les investissements de ces sociétés soit le même, alors, qu'est-ce que cela signifie? Par exemple, la croissance dans les sociétés après l'adoption du Livre blanc ne serait pas la même. Ceci nous permettrait de prendre des initiatives dans divers domaines; ensuite le taux de



*[Text]*

the growth opportunities in the economy after the White Paper are the same as before.

Now, should the government undertake various development operations that would make things more profitable, opening roads to areas where it was just too expensive to bring things out before or what have you, then the rate of return on reinvested funds rises and the growth can be retained by governmental means.

In our submission, we responded to this suggestion which is also in the White Paper, that through appropriate monetary policy and fiscal policy growth could be retained—we responded pretty much in this way; that already our fiscal policy and monetary policy tools are pretty much overburdened in terms of restraining inflation, maintaining growth as they see it, and to put another burden on these already heavily used tools seemed to us to be quite questionable.

It would mean that our policy makers would have now another variable to juggle with—do we go for restraining inflation or do we go for growth of these firms because of the White Paper?

We may be wrong. It is certainly not our place to make the decision. Indeed, you are the men who are going to do that.

So we said we thought that the anti-growth tax effects would be lost in the shuffle of all of the other national problems that we face. It would be somewhere in the order of priorities, but there is no guarantee that it would be at the top.

You are quite right. You could offset this through appropriate government policies, but there is nothing, of course, in the White Paper that suggests any change in spending plans or what have you.

**Mr. Roberts:** I think you have got me off on a red herring which I am going to chase with all the speed I can, and I would then want to come back.

So often when we have groups from the private sector—and I do not include you people as from the private sector. I do not know what you are; you are somewhere between the public and private sector. So often they say to us or really imply that growth is the result of the activities of the private sector, and they tend to look upon government expenditure as almost parasitic to it.

Yet, on the other hand, in this country we have a long history of government expenditures as being directly related to the growth. Right from the building of the railways on

*[Interpretation]*

rendement sur les fonds réinvestis augmenterait et la croissance peut être gardée par suite de moyens adoptés par le gouvernement.

Donc, dans notre mémoire, nous avons répondu à cette suggestion qui est dans le Livre blanc, c'est-à-dire que par de bonnes politiques fiscales et monétaires on pourrait garder la croissance économique au taux actuel. Bref, la politique fiscale et monétaire est surchargée en ce moment. Elle peut difficilement d'ailleurs réduire l'inflation et assurer la croissance économique et ceci impose des fardeaux supplémentaires sur d'autres moyens financiers.

Bref, il semble que nos—ceux qui établissent les politiques devraient songer, par exemple, à des solutions suivantes: deux choses, restreindre l'inflation et assurer la croissance économique à cause du Livre blanc. Évidemment, nous ne sommes pas ici pour prendre les décisions, c'est vous messieurs qui devez le faire. Mais, nous pensons que les conséquences du nouveau régime fiscal réduiraient la croissance. Il n'y a pas de garantie que ce serait la première priorité en pareil cas.

Bien sûr, vous pouvez atténuer ses effets grâce à des politiques gouvernementales appropriées mais il n'y a rien dans le Livre blanc qui prétend qu'il y ait des modifications en ce qui concerne les programmes de dépenses et que sais-je encore.

**M. Roberts:** Je pense que vous m'avez entraîné sur une fausse piste. Très souvent quand nous avons des groupes du secteur privé, je ne vous inclut pas, messieurs, vous n'êtes pas du secteur privé, vous êtes peut-être entre les deux, secteur privé-secteur public, mais très souvent les gens nous disent que la croissance est le résultat de l'activité du secteur privé et les dépenses gouvernementales sont considérées comme ralentissant la croissance.

D'autre part, au Canada, nous avons, depuis longtemps le gouvernement en général, assure la croissance économique. Par exemple, la construction des chemins de fer, c'est un très

[Texte]

through to highways is a tremendous example.

Even factors such as education, which most economists, but not all, are arguing are good. You I think the other day—somebody down at Kingston was arguing against...

**Professor Friedland:** I did not say it was bad. I just raised the question.

**Mr. Roberts:** Yes. You could even say in terms of welfare expenditures that society for growth needs a stable base, a stable society, and that health services and welfare provide all these.

It is often the implication from people of the private sector that they are responsible for growth, and somehow increased government expenditures are not going to cause the economy to grow as much as private expenditures would.

This seems to me to be highly doubtful. In a way I think you have touched on this in your last answer in saying that government programs also have a growth effect.

I think you are also saying that this is one of the factors that are going to get lost in all sorts of other considerations like inflation policy, unemployment policy and so on.

**Professor Friedland:** It is also difficult to feel very optimistic about this.

Private capital is forced by the marketplace to put its funds in a pretty productive way, which is not to say there is no waste in the private sector.

It is only recently in the public sector that we have begun to look at costs and benefits and, you know, what should we do. There are so many things that we should do and that we cannot afford to do. How should we select? We have very, very crude measures, because there is no marketplace to tell us what we should do, and it becomes difficult.

Certainly in principle you are quite right. Whether it is social capital or private capital is a matter of where the title is vested, and as long as it is productive, growth is generated.

**Professor Brewer:** We say very formally that growth of the total economy can be achieved in a wide variety of ways. In terms of the private sector growth, the tone of that growth and what is embodied in it, in terms of small firms and so forth, I think these are probably things that one ought to be concerned with.

These are the new industries in the future, and if one does something that might, let us

[Interprétation]

bon exemple. Il y a l'éducation aussi, que la plupart des économistes mais non pas tous.— Je pense que vous, vous avez dit dernièrement que ceci également assurerait la croissance économique.

**Professeur Friedland:** Je n'ai pas dit que c'était mauvais. Je n'ai fait que soulever la question.

**M. Roberts:** Et même en ce qui concerne les dépenses pour le bien-être, il faut avoir une base stable, une société stable et ceci, et les services de santé, de bien-être, et tout ceci assure la croissance. Mais, la plupart des gens du secteur privé nous disent que ce sont eux qui assurent la croissance économique. Il me semble que c'est très douteux ceci. Vous avez en tout cas touché à ceci dans votre dernière réponse et vous avez dit que les programmes gouvernementaux avaient également un effet de croissance mais, vous dites aussi que c'est un des facteurs qui sera perdu dans d'autres considérations, comme par exemple, la politique inflationniste, la politique de chômage ou d'emploi, etc.

**Professeur Friedland:** J'ai toujours été assez optimiste à ce sujet. Le secteur privé investit son argent dans des entreprises de croissance. Quand on considère les coûts et les bénéfices, les avantages, il y a tellement de choses qu'il faudrait faire et qu'on ne peut faire, alors, comment va-t-on procéder aux choix en pareil cas? Je pense qu'il y a des mesures assez rudes à adopter ici, si bien qu'il est difficile de trancher.

En principe, vous avez raison. Le capital social ou le capital privé assure la croissance. Il s'agit—il faut que ce soit productif, c'est tout. Et, on peut créer de la croissance de cette façon-là.

**Professeur Brewer:** Eh bien, la croissance de l'économie peut être assurée de diverses façons. En ce qui concerne le secteur privé ce que cela comprend, les petites entreprises, etc. Je pense qu'il faut se préoccuper de cette question; il y a de nouvelles industries, il y a l'avenir également qu'il faut considérer. Si, par exemple, on fait quelque chose qui semble moins attrayant eh bien ceci mérite une préoccupation.



[Text]

say, make that less attractive, it is worth concern, I should think.

**Mr. Roberts:** Let me go back to where I was when I started chasing the red herring or the rabbit.

I think you have approached it in terms of the desirability of encouraging or assisting the firm which relies on internal financing.

I think I remember seeing recently the figures which were something to the effect—I may be wrong—that in Canada 70 per cent of investment was self-financed, internal-financed rather than outside borrowing—the proportion was 70-30.

There are two criticisms perhaps that I would put forward to ask your comments on in relation to this.

One is that there is a general feeling in Canada that we need broader and deeper capital markets, that we have very narrow markets and this is one of the reasons why a lot of Canadian capital goes to the States for investment purposes. The York study done by Dr. Conway, for instance, emphasized this point.

The second point is the argument that when you are relying on internal financing, particularly when you are dealing with large corporations who are able to pass on the costs of their research, particularly in terms of large corporations who are consumer-oriented, who can, through market research, find out what products they want to do, the ability to finance internally almost comes into the situation of being taxation without representation. It is a thesis which has been developed by politicians not in my political party, so I am not particularly anxious to give them credit for it—unless of course it is fallacious.

• 2110

The argument is that the ability to pass on the cost of the research they do, and the costs of developing the markets that it is easy for them to develop, and the capacity to pass on labour costs means that in fact the consumer is paying a tax for research and development for priorities in an area which may or may not coincide with national interests; that the building of movie theatres or disposable cars might not, in terms of social priorities be equal to the kind of investment one would want to put into the school system. In fact, the consumer pays the cost for doing that because the automobile companies through market research can decide what it is they want to do and can easily pass on the costs of developing that market to the consumer, and this is predominant in the economy as so much investment is done through internal

[Interpretation]

**M. Roberts:** En tout cas, je vais revenir au point de départ.

Je pense que vous avez dit qu'il fallait encourager et aider les sociétés qui ont besoin d'auto-financement et, récemment, j'ai vu des chiffres au Canada, 70 p. 100 des investissements proviennent de l'auto-financement, de 60 à 70 p. 100, je pense. Maintenant, il y a deux critiques que je voudrais vous présenter et je voudrais vous demander de faire des commentaires à ce sujet.

Premièrement, on estime au Canada, d'une façon générale, qu'il faut un capital—un marché de capitaux plus vaste. Évidemment, les capitaux vont souvent aux États-Unis, etc., et il y a une étude à York, entreprise par M. Conway qui a insisté sur ce point.

Un deuxième point que je voudrais signaler c'est que lorsque vous vous fiez à l'auto-financement dans les grandes sociétés, par exemple, qui peuvent passer leurs coûts de recherche—en ce qui concerne les grandes sociétés qui font des recherches sur la consommation, par exemple, orientées du côté des consommateurs, eh bien, la possibilité d'auto-financement se ramène à ceci, c'est-à-dire, imposition sans représentation. Ceci a été développé par les hommes politiques. Ainsi, je n'éprouve nullement l'envie de leur faire crédit pour cela—à moins qu'évidemment ça soit fallacieux.

La question est la suivante: les sociétés ont la possibilité de faire défrayer les coûts de la recherche et ceux nécessaires pour trouver et étendre des marchés, par les consommateurs. En d'autres termes le consommateur paie une taxe pour des priorités qui coïncident ou ne coïncident pas avec l'intérêt national. Toutes les priorités n'ont pas la même portée sociale. Ainsi la construction d'un cinéma n'a peut-être pas aux yeux du consommateur la même valeur que la construction d'une école. Mais les sociétés peuvent facilement passer les frais aux consommateurs pour les recherches et les projets qu'elles entreprennent. Cette méthode est commune dans l'économie puisque les grandes sociétés prennent souvent leurs propres fonds pour investir. Ces deux thèses, vous avez compris mon raisonnement j'espère, détruisent nos prémisses,

## [Texte]

financing by large firms. Both of these arguments—I hope I have made the second one understandable to you because I am still grappling with it a bit myself—both of the arguments, if one accepted them, attack your premise that really we should get growth through assisting firms or encouraging them or hoping that firms would be able to do their investment through internal financing. The argument on the other side is that for social and economic reasons it would be better to have a wider capital market and to force firms more often to do their borrowing outside...

**Professor Friedland:** We will go through the things, one and then two and I think others will have answers, too. In terms of the desirability of having wider and deeper capital markets in Canada we certainly agree, although it is very difficult to prove that is the reason people go south for investment. Then the question is, if you cut down retained earnings will it necessarily follow that the firms will go to the capital markets? They got to retained earnings because this is their least costly source of funds. If they have to go elsewhere they are paying somewhat more or they are taking on more risk if they go into debt. The result is not that it will cut off all investment, but that the marginal projects that would otherwise have been undertaken, marginal in a sense of private-market profitability, will be dropped and it is at this margin that we have the eroding away and the effective growth.

In terms of the social desirability of social capital versus private capital, it is not very easy, when you see Ontario Hydro, that issue bonds guaranteed by the Province of Ontario, adding to the pollution of Metropolitan Toronto, to swallow the notion that social capital is necessarily socially more desirable than private expenditures. In fact there was an argument made that it is much more difficult—I think it was not Mayor Dennison but somebody on the City Council who said it was much more difficult to control these organizations than the private ones.

**Mr. Roberts:** May I pick that up? The argument against that is—we are getting into theoretical argument—that at least the hydro theoretically, and Ontario of course is a very bizarre province politically, but that is something that is taking place in a system which is designed for the legitimacy of social objectives; that is to say, that we have a governmental system in which people are responsible to an electorate which has a participation in those decisions. When you are talking about hydro or you are talking about govern-

## [Interprétation]

qu'il faudrait assurer la croissance en encourageant les compagnies à faire leur propre financement. Il y a des raisons économiques. Il vaudrait peut-être mieux avoir un marché de capitaux plus vaste et forcer les sociétés à aller emprunter sur les marchés de capitaux.

**M. Friedland:** Mes collègues ont peut-être d'autres réponses mais en ce qui concerne la possibilité d'avoir un marché de capitaux plus vaste au Canada, oui, nous sommes d'accord. C'est très souhaitable, mais il est difficile à prouver que c'est la raison pour laquelle les gens vont aux États-Unis pour avoir des capitaux. Bref, en ce qui concerne les gains retenus, je pense que ce sont des sources de fonds qui coûtent moins cher. S'il fallait s'adresser ailleurs, il faudrait payer plus cher ou alors les risques seraient plus grands. D'autre part, si nous forçons les sociétés à chercher des fonds sur le marché, les projets marginaux seront éliminés. Les projets marginaux, c'est à dire les projets qui rapportent des fonds à l'entreprise même. Hors, ce sont des projets de ce genre qui encouragent les investissements.

Qu'est-ce qui est le plus souhaitable, le capital privé ou le capital public? Nous n'avons qu'à regarder l'exemple de l'Hydro d'Ontario qui émet des obligations garanties par la province d'Ontario et qui pollue la région métropolitaine de Toronto par ses expériences. Il est évident que le capital public n'est pas nécessairement mieux du point de vue social. On a même dit que c'était pire. Quelqu'un du Conseil municipal de Toronto a même déclaré qu'il était plus difficile de contrôler les organismes publics que les organismes privés.

**M. Roberts:** Est-ce que je peux relever ceci? Je pense que c'est théorique, l'Hydro d'Ontario, et l'Ontario, qui d'ailleurs est une province assez bizarre du point de vue politique, font partis d'un système qui est destiné à des objectifs sociaux. Évidemment, les élus sont comptables aux électeurs. Quand vous parlez de l'Hydro de l'Ontario, et de politique gouvernementale, vous parlez de frais sociaux. Le public a une voix en ce qui a trait aux décisions.



[Text]

mental policy you are dealing with social costs, but it is one in which the public is involved.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Mr. Roberts, you have used up your whole three minutes asking the first question and the witnesses have not answered it. I think in fairness there are two other names on the list and the bell is going to ring at 9.45 p.m. so perhaps...

**Mr. Roberts:** Could I just finish my point?

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Perhaps we could cut the question and the brief response really short in fairness to other people.

**Mr. Roberts:** I was caught in midflight there, of course, but the finishing part was that you do have a system on the one side for taking decisions of great social importance in which the public, at least, is theoretically involved; whereas, the other is decision making in a private process and those people are responsible not ultimately to the public but to the pursuit of profit for their shareholders.

**Professor Vasoff:** I would like to make a response which was in my original response to your original question and which is now a response to your response to Professor Friedland as well. Regarding the hypothesis that you had trouble putting down, I refer you to an article by Berle and Means which classically describes the very point about whether or not the freedom of corporations in a capitalist society to determine the output that people will consume is really covered up and glossed the way you said. My quick response, which fits in very nicely with your last remark, is that even to the extent that this criticism is true in the capital market, it is also true that corporations must compete in the output market, which is the very same consumer who is at the same time spending his dollars in terms of votes in private products choice and the same consumer who is also voting for the social goals he wants. Ultimately both these kinds of arguments lead to the fact that in an economy where we believe the consumer has sovereignty in economic terms and where the voter has the ultimate power—I think both arguments lead to the very same consistent position and is not a point against our position.

**The Chairman:** Mr. Alkenbrack.

**Mr. Alkenbrack:** Thank you, Mr. Chairman. I want to congratulate these gentlemen for coming down here. I think they certainly

[Interpretation]

**Le président suppléant (M. Mahoney):** Je pense que vous avez occupé les trois minutes à poser la question, votre temps de parole est écoulé. A dix heures moins quart, la cloche sonnera pour le vote au parlement, et je pense qu'il faudra donner la parole à un autre orateur, donc...

**M. Roberts:** Est-ce que je peux finir?

**Le président suppléant:** Si vous faites ça vite. Vous avez un système d'une part où l'on prend des décisions à caractère social, et où la population participe, en théorie du moins, et d'autre part des circuits de décision privés, où il s'agit tout simplement de rentabilité et de responsabilité envers les actionnaires.

**M. Vasoff:** Je vais répondre à votre question. Je vais répondre à la réponse que vous avez donné au professeur Friedland. Il y a un article par Berle & Means qui décrit ce point, c'est-à-dire que la liberté des sociétés commerciales dans notre économie libre est comme vous l'avez dit exagérée, je pense que même dans la mesure où cette critique est vraie sur les marchés de capitaux, il est également vrai que les sociétés doivent soutenir la concurrence sur les marchés de rendement. Je pense que le consommateur et l'électeur étant une et même personne, c'est lui en fin de compte qui détient le pouvoir. Il a le dernier mot. La conclusion nous ramène au même point et ne va pas du tout à l'encontre de la position que nous avons adoptée.

**Le président:** Monsieur Alkenbrack.

**M. Alkenbrack:** Je tiens à féliciter ces messieurs qui sont venus nous voir ce soir. Je pense qu'ils occupent une position tout à fait

[Texte]

occupy quite a unique position in the financial-political world today. We knew the whiz kids who were down here several years ago. I think you have a far better basis on which to work than they had.

Because I do not know enough about the subject to answer the questions that I ask, I will simply be interrogative in this and you answer. Can we sustain as high a tax rate structure as the U.S.A.?

**Professor Friedland:** We can at a price, although this is admittedly beyond the limited scope of this analysis and so we now speak from beyond it, if it is all right with the Chairman. This is a less developed economy than the U.S., so growth is considerably more important for us. Growth is not unimportant for the United States, but it is no way near as important as it is for the development of Canada and a high tax system does tend to retard private sector growth.

You could have, as the previous member has, brought out public sector growth, but that is quite a different ball game. We are not then talking about a mixed economy with free enterprise and government blending together; we are talking of more of a weight given to government. As I remember the Prime Minister speaking last August, he raised this point and my interpretation of what he said was that he thought we had to maintain a balance between the two sectors and that in fact this would involve much more careful evaluation of new proposals and existing proposals than have hitherto been the case. I thought this was an extremely sagacious comment, and I think he stands alone until the other day when Mr. Nixon almost said the same thing. He almost stood alone among national leaders in making this extremely important point. How much value you place on a mixed economy is another matter and it is a purely personal kind of value. We certainly have no basis for evaluating which it should be.

**Mr. Alkenbrack:** Mr. Chairman, the gentleman's answer was that we can sustain as high a tax rate structure as the U.S.A. at a price. Is the price worth paying? Yes or no?

**Professor Friedland:** It is purely a personal opinion and for what it is worth my opinion is no, given the private sector growth that we have had.

**Mr. Alkenbrack:** Thank you. You have demonstrated quite plainly here that no matter which way we look at it the incidence of taxation is going to be more severe on the private firms as they do not possess the right of public finance. Ever since this White Paper

[Interprétation]

unique en matière financière et politique. Il y a des personnages brillants qui sont venus ici, il y a quelques années et je pense que vous êtes beaucoup plus en mesure de soutenir vos arguments.

Est-ce que le Canada peut maintenir une structure de taux d'impôt aussi haute que les États-Unis?

**M. Friedland:** Nous pouvons à certaines conditions, ceci est évidemment au-delà de la portée de cette analyse. Évidemment, le Canada a une économie moins développée que celle des États-Unis donc la croissance est très importante pour le Canada. Un régime fiscal dans lesquels les impôts sont élevés ralentit la croissance économique dans le secteur privé. Comme le préopinant l'a mentionné, on peut avoir une croissance dans le secteur public mais c'est une autre paire de manches. Nous ne parlons pas d'économie mixte où le gouvernement et l'entreprise privée travaillent de pair. Nous parlons de donner plus d'importance au gouvernement. Je me souviens que le premier ministre avait soulevé ce point dans un discours en août dernier. Je pense qu'il était d'avis qu'il fallait maintenir un équilibre entre les deux secteurs et qu'il faudrait une évaluation prudente des propositions actuelles et à venir. Je pense qu'il s'agissait d'un commentaire tout à fait sage, il était le seul, je pense. M. Nixon a dit la même chose récemment. Bref, c'était le seul parmi les leaders politiques à présenter cette thèse. Eh bien, quelle est la valeur de l'économie mixte? Ça c'est quelque chose de tout à fait différent et nous n'avons pas de base pour évaluer ceci.

**M. Alkenbrack:** On peut donc maintenir des impôts plus élevés si nous payons le prix. Mais quel est donc ce prix?

**M. Friedland:** Eh bien je dirais non.

**M. Alkenbrack:** Donc, vous avez démontré bien clairement ici, quelle que soit la façon de considérer la question, que l'incident serait plus grave dans le secteur privé, car ils ne peuvent pas avoir recours au financement public. Depuis la publication du Livre blanc,



## [Text]

has been introduced Mr. Benson and his protagonists have accepted the taking away of the special rate enjoyed by private firms—what was it, 21 per cent, yes—the removal of that and placing them all on an even keel, on the same footing. Do you not think it would still be advisable to have a separate rate for these private firms; namely, family firms and so on who do not have access to public finance? Is that not a fair solution for that dilemma?

• 2120

**Professor Brewer:** It would seem at least worth while that special consideration be given to the small firm. I do not think one can say whether or not the 21 per cent or some differential tax rate is the best way to do this. The problem is really that there are many ways it might be done and the question is what is most desirable along many dimensions: tax abuse, growth, et cetera. I am not sure any answer off the top of the head is really—a yes-no answer would probably be inappropriate.

**Mr. Alkenbrack:** But the House will have to come up with an answer; the Committee will have to come up with an answer.

**Professor Brewer:** If it is a choice among alternatives, then one ought to have some clear ideas of what are the reasonable alternatives. Just saying that 21 per cent or some other differential rate is the only alternative may be the wrong starting point.

**Mr. Alkenbrack:** Yes, I am not asking you for the rate; I am asking you for your opinion, as we all love small business. We do, we have to.

**Professor Brewer:** I think we as a group believe that consideration should be given to differential treatment of the small firm.

**Mr. Alkenbrack:** Yes, thank you.

**Professor Vasoff:** If I may just not only support that statement, but even from my point of view at least generalize it one step further by saying there is a strong similarity between the problems of the small business and their need for special consideration and the problems of the mining industry and their need for consideration at the exploration level, particularly in our environment of a huge country with one of the vastest backyards. In these two areas, I believe the Finance department has underestimated the truly complex nature of the problem.

## [Interpretation]

M. Benson et ses protagonistes ont accepté d'éliminer les taux spéciaux des entreprises, soit 21 p. 100, donc on serait sur un pied d'égalité. Ne pensez-vous pas qu'il serait toujours souhaitable d'avoir des taux distincts pour les compagnies privées, c'est-à-dire les compagnies familiales et autres qui n'ont pas accès au financement public. Est-ce que ça ne serait pas une bonne solution au problème?

**Le professeur Brewer:** Bien, il me semble qu'il vaudrait la peine d'accorder une attention particulière aux petites entreprises. Mais je ne crois pas que nous puissions dire si c'est le taux de 21 p. 100 ou un tarif d'impôts différentiel qui est la meilleure façon de réaliser cet objectif. Il y a bien des méthodes qui nous permettraient de réaliser ce but mais quelle serait la solution la plus acceptable: abus fiscaux, augmentation de taxes etc. Je ne crois pas qu'il y ait une seule réponse à ce problème.

**M. Alkenbrack:** Mais la Chambre et le Comité doivent en trouver une.

**Le professeur Brewer:** Si on doit choisir entre plusieurs solutions, je pense qu'il faudrait avoir bien compris quelles sont les solutions raisonnables. Dire que la détermination du taux différentiel est la seule solution ne constitue peut-être pas un bon point de départ.

**M. Alkenbrack:** Je ne vous demande pas le taux, je vous demande votre opinion; nous voulons tous garder les petites entreprises, nous n'avons pas le choix.

**M. Brewer:** Notre groupe pense qu'il faudrait songer à un traitement différentiel pour les petites entreprises.

**M. Alkenbrack:** Oui, merci.

**M. Vasoff:** Non seulement je vous appuie mais, à mon point de vue, je pense que j'irais encore plus loin en ajoutant qu'il y a une forte ressemblance entre le problème des petites entreprises et le besoin qu'elles ont qu'on leur accorde une considération spéciale et les problèmes des industries minières et la nécessité de leur donner une situation spéciale au niveau de l'exploration, surtout au Canada, territoire immense comprenant l'une des plus vastes arrière-cours qui soient. Dans ces deux secteurs, le ministère des Finances a sous-estimé le caractère vraiment complexe de ce problème.

[Texte]

**Mr. Alkenbrack:** I am glad to hear you make that statement. Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Mr. Francis.

**Mr. Francis:** Mr. Chairman, I want to join in the remarks others have made. I want to apologize for not having studied the paper in advance, but it was agreed at about 6 o'clock that I would come on the Committee tonight and I have not done my preparation.

I am just trying to understand the recommendations which appear to be very clear. Has your model been tested generally with the existing system in comparison with these alternatives?

**Professor Friedland:** This is the whole point of what we have done. We established valuations under the existing system subject to the assumptions we have mentioned in the report: the same retention rate, the same rate of return and so on.

**Mr. Francis:** These assumptions are absolutely critical, of course, and as in economic models assumptions are...

**Professor Friedland:** Right. The fact that the assumptions did not seem compatible with the results is what gave us our conclusions. The fact that values tended to fall under the White Paper relative to where they were before if there was retention, then led us to the conclusion that in fact a rational firm would not allow this to happen. The way they would keep it from happening would be to reduce their retentions and increase their dividend pay-outs. This in turn would mean that they would be foregoing some degree of growth.

We have a number in there, but we indicated it is a crude estimate. I do not know anybody who could give us an estimate that we can rely on plus or minus 10 per cent in this case. We keep saying that it is a small economy, but a pretty complex one.

**Professor Wiginton:** Is your question related to the analysis we have done here or...

**Mr. Francis:** I am trying to understand the conclusions to be drawn from your analysis. Mr. Kaplan asked about neutrality and we all agree that neutrality is one of those things which does not really exist. Any way you raise tax dollars it is painful; it does something, it certainly affects business decisions. The problem Parliament has to decide is how seriously are these proposals affecting the decisions. I am trying to be sure I understand the argument you make.

[Interprétation]

**M. Alkenbrack:** Je suis content de vous l'entendre dire. Merci, monsieur le président.

**Le président suppléant (M. Mahoney):** Monsieur Francis.

**M. Francis:** J'aurais, moi aussi, quelques commentaires. Je m'excuse, messieurs, de ne pas avoir étudié votre document d'avance. C'est à 6h00 que j'ai su que je devais venir au Comité ce soir; donc, je ne me suis pas préparé.

J'essaie de comprendre les recommandations qui me semblent très claires. Est-ce que votre modèle a été mis à l'essai dans le système actuel en comparaison des solutions de rechange proposées?

**M. Friedland:** C'est ce que nous avons fait. Nous avons établi une évaluation dans le système actuel sous réserve de ce que nous avons dit dans le rapport, c'est-à-dire, même taux de rendement, même taux de rétention et ainsi de suite.

**M. Francis:** Mais ces hypothèses sont tout à fait critiques dans le modèle économique.

**M. Friedland:** C'est vrai. Nous avons tiré nos conclusions du fait que les hypothèses ne semblaient pas compatibles avec le résultat. Le fait que les valeurs tendaient à diminuer sous le Livre blanc, nous a donc permis de conclure qu'en fait les compagnies ne permettraient pas que ceci se produise. Elles y arriveraient en réduisant les rétentions et en augmentant les déboursés de dividendes. Cela voudrait dire qu'elles devraient renoncer à un certain degré de croissance. Ce que nous avons indiqué n'est qu'une approximation. Je ne sais pas si quelqu'un pourrait nous dire un nombre plus exact dans une marge de 10 p. 100. Nous répétons sans cesse que l'économie est faible mais complexe.

**M. Wiginton:** Est-ce que votre question se rattache à l'analyse que nous avons ici ou...

**M. Francis:** J'essaie de comprendre les conclusions qu'il faut tirer de votre analyse. M. Kaplan vous a posé une question quant à la neutralité. Nous avons tous dit que c'est une de ces choses qui n'existe pas. Quelle que soit la façon que vous percevez l'impôt, c'est toujours pénible et cela a une influence sur les décisions des compagnies. Le Parlement doit décider dans quelle mesure ces propositions affectent les décisions. J'essaie de m'assurer que j'ai bien saisi votre point. Vous avez



*[Text]*

You have set out three alternatives and it seems to me in the third one you appear to say, if I read it correctly, the 100 per cent dividend flowthrough was the one you appeared to lean to. Is that correct?

**Professor Friedland:** No. We did not really...

**Mr. Francis:** Then I have not understood your paragraph here.

**Professor Friedland:** I do not write clearly, I guess.

**Mr. Francis:** You probably do; I just have not had the time...

**Professor Friedland:** We said the 100 per cent dividend flowthrough would be the most powerful but it would also be very expensive.

**Mr. Francis:** It would accentuate dividend pay-outs, would it not?

**Professor Friedland:** The flow-through would accentuate dividend pay-outs but also for the widely-held company, so that one could then and would be willing to invest—to put this into words—for the future dividend increases they would be getting because it would be virtually tax free; not virtually, it would in many cases involve...

**Mr. Francis:** Depending on the assumption the investor is going to take towards securities again and anticipated dividend policies. I am trying to grasp what you are saying to us. Of the alternatives that you put before us what are you recommending to us?

**Professor Friedland:** You have seized the point that is hard to answer in words. I am hoping one of my colleagues will come up. What you are saying, as I understand it, is this: "Look, you fellows are saying, we do want so much paid out in the way of dividends and yet on the other hand you said if we allow a 100 per cent flowthrough, then we get a very powerful effect on the value of firm shares and enable them to retain earnings. These two things seem inconsistent."

They are not inconsistent.

**Mr. Francis:** That is the point that bothers me most.

**Professor Brewer:** We really do not come with proposals or recommendations per se. What we have said is this should provide a reasonable summary of the impact of the proposed change in the tax law. We found those

*[Interpretation]*

établi trois choix; il me semble que si j'ai bien lu vous dites dans le troisième que le paiement des dividendes à 100 p. 100 est la solution que vous favorisez. Ai-je raison?

**Le professeur Friedland:** Non, nous n'avons pas vraiment...

**M. Francis:** Je n'ai donc pas compris le sens de ce paragraphe.

**Le professeur Friedland:** Je n'ai peut-être pas été précis.

**M. Francis:** Non, c'est peut-être parce que je n'ai pas eu le temps de le lire suffisamment.

**Le professeur Friedland:** Nous avons dit que le paiement des dividendes à 100 p. 100 serait la solution la plus puissante mais ce serait aussi très cher.

**M. Francis:** Est-ce que ceci n'augmenterait pas les déboursés de dividendes?

**M. Friedland:** Oui, et cela s'appliquerait également aux compagnies qui comptent de nombreux investisseurs de telle sorte que l'on pourrait et que l'on voudrait investir pour les augmentations futures de dividendes que l'on recevrait parce qu'elles seraient en pratique exemptes d'impôt; advenant le contraire, ceci impliquerait dans bien des cas...

**M. Francis:** Si l'on suppose que l'investisseur s'intéressera aux fonds ou aux politiques des dividendes anticipés. J'essaie de comprendre ce que vous nous dites. Que nous recommandez-vous parmi les choix que vous nous avez proposés?

**M. Friedland:** Vous touchez un point auquel il est difficile de répondre en mots. J'espère qu'un de mes collègues vous répondra. Si je vous ai bien compris, vous dites: «Nous voulons bien qu'une telle somme nous soit payée en dividendes; d'un autre côté, vous dites que si nous permettons un paiement de dividendes à 100 p. 100, l'effet produit sur la valeur des parts des entreprises sera très fort et leur permettra de garder leurs bénéfices. Ces deux choses semblent contradictoires.»

Elles ne sont pas contradictoires.

**M. Francis:** Voilà ce qui m'embête.

**Le professeur Brewer:** Nous ne présentons pas ici de recommandations ou de propositions en tant que telles. Nous avons tenté de présenter un résumé acceptable de l'effet que produirait les réformes fiscales. Et, nous pen-

[Texte]

impacts tend to be a depression so far as private-sector growth. All right?

Now, in terms of looking at other proposals that are around and that seem to abound, we have said that among these, some do not have the same differential impact on growth in the private sector.

**Professor Friedland:** I do not think you think that is responsive. It is.

**Professor Brewer:** That is a conclusion.

**Professor Friedland:** You are in a firm and we are going out from today's system to a system with a 100 per cent flowthrough, so the dollars worth of dividend you got, which maybe was 50 per cent or 40 per cent of the earnings of your share, is much more valuable to you now with a 100 per cent flowthrough than it was before. That increase in the value of the dividend offsets very sharply the decrease in the value of the capital gain which gives us these very favourable growth effects. The firm does not have to increase its dividends because the government has made them more valuable by changing the law.

**Mr. Francis:** It seems to me that the rational, responsible firm would want to increase its dividends, but maybe I am just missing something fundamental here.

**Professor Brewer:** Not with a stock dividend, not necessarily; you get the dividend tax credit.

**Mr. Alkenbrack:** Taxes are all paid and then after you receive it you pay nothing, only 50 per cent at the end of your option.

**Professor Brewer:** That is what is offsetting what your natural intuition is leading you to say.

**Mr. Francis:** What you are saying to us is that you have a tool, a model which you think can be used to test various proposals and you have tested some of them and found them less harmful on growth than others, and some of these modifications in your view would be an improvement on the White Paper.

**Professor Vasoff:** Subject to cost.

**Mr. Francis:** Again, that point which my friend, Mr. Roberts, made, it is really not easy to pass judgment without good revenue effects.

[Interprétation]

sons que les conséquences qu'elles entraîneraient diminueraient en quelque sorte la croissance du secteur privé.

Maintenant, lorsqu'il s'agit de d'autres propositions, présentées en grand nombre ces jours-ci, quelques-unes d'entre elles n'ont pas les mêmes conséquences sur le secteur privé.

**Le professeur Friedland:** Vous pensez que ce n'est pas une réponse mais c'en est une.

**Le professeur Brewer:** C'est une conclusion.

**M. Friedland:** Vous êtes une société qui passe du système actuel au système à 100 p. 100 par exemple. La valeur en argent des dividendes que vous avez reçus, ce qui équivaut peut-être à 50 ou 40 p. 100 des bénéfices de votre part, prend beaucoup plus de valeur avec le paiement à 100 p. 100 qu'avec l'ancien système. L'augmentation en valeur du dividende compense dans une large mesure la baisse en valeur du gain capital; une situation favorable à la croissance en résulte. L'entreprise n'a pas à augmenter ses dividendes parce que le gouvernement en a augmenté la valeur en changeant la loi.

**M. Francis:** Il me semble qu'une compagnie responsable et intelligente chercherait à augmenter ses dividendes. Mais peut-être y a-t-il quelque chose ici que je ne saisis pas tout à fait.

**M. Brewer:** Pas nécessairement en ce qui a trait aux dividendes en actions; vous avez le crédit d'impôt des dividendes.

**M. Alkenbrack:** Les impôts sont payés en entier; une fois que vous avez reçu le crédit, vous ne payez rien de plus que 50 p. 100 à la fin de votre option.

**M. Brewer:** Cela neutralise ce que votre intuition vous porte à dire.

**M. Francis:** Vous nous dites que vous avez un modèle qui pourrait être utilisé pour faire l'essai de diverses propositions; vous en avez déjà éprouvé quelques-unes et vous avez trouvé qu'il y en a qui sont moins nuisibles à la croissance que d'autres et que, d'après vous, quelques-unes de ces modifications seraient une amélioration du Livre blanc.

**M. Vasoff:** Elles entraîneraient des dépenses.

**M. Francis:** C'est bien ce que M. Roberts a proposé; il n'est pas facile de juger ceci sans tenir compte des conséquences relatives aux revenus.



[Text]

**Professor Brewer:** And even more important, what will be done with the revenue?

**Mr. Francis:** Here is the difficulty. You are being careful and precise and academic in the best sense in your presentation but Parliament has the job of deciding what it is going to do. With all due respect I suspect that the gentlemen on the Toronto Stock Exchange who may listen to you, might not grasp all these subtleties either. They knew it was something you were attacking and they were attacking and I dare say you had a strong common bond at that point. Our problem is to try to look as much as we can within the great limitations of tools available on which you can rely to look at the total impact.

**Professor Friedland:** May I respond to that? I agree with you completely; I think all of us do. Why do you not ask Mr. Bryce, why he did not come up with good estimates of the impact of this?

**Mr. Francis:** We do not intend to spare him either.

**Professor Friedland:** Good, because I think we should be chastised and everybody else should be chastised.

• 2130

But this is a very severe problem. Now, I am quite sympathetic with the Finance Department's problem because we have looked at how one might go about doing this and there are no such models around that have been built. On the other hand it would then seem—now I speak as just a citizen and a taxpayer, as a practical man—if I were faced with a situation where there was a substantial amount of doubt as to the outcome, I would not put all my marbles on that one square. I would try to hedge.

**Mr. Francis:** We are accustomed to hedging, I can assure you as a politician.

**Professor Friedland:** Yes. As I say, we can give you the relative orders of cost and even the suggestion that the dividend tax credit might well end up saving the government money in terms of the White Paper estimates. But the White Paper estimates are highly debatable, indeed, are being debated and I am sure will continue to be debated as time goes on. It is quite possible that very small changes in assumptions, as we have seen, between Queen's Park and Ottawa could get vast differences in revenue estimates.

[Interpretation]

**M. Brewer:** Et plus important encore, que fera-t-on des bénéfices?

**M. Francis:** Voilà la difficulté. Vous avez présenté quelque chose de tout à fait académique et de précis, mais, le Parlement lui, doit décider ce qu'il devra faire. Et, avec tout le respect que je vous dois, messieurs, tous ces messieurs de la Bourse à Toronto ne comprendront peut-être pas toutes ces subtilités; ils savent que c'est une chose que vous attaquez et qu'ils attaquent eux aussi et c'est là un lien commun très fort. Notre problème, nous, parlementaires, c'est de chercher à étudier cette question avec les faibles moyens que nous avons et essayer d'évaluer les conséquences globales de cette proposition du Livre blanc.

**M. Friedland:** Puis-je répondre? Je suis tout à fait d'accord et je pense que nous le sommes tous. Pourquoi M. Bryce n'a-t-il pas donné une bonne évaluation des conséquences des propositions?

**M. Francis:** Eh bien, nous allons le faire venir lui aussi monsieur et nous l'interrogerons également.

**M. Friedland:** Très bien. Je pense que nous devons tous y passer.

**M. Francis:** Eh bien! nous sommes habitués à ce petit jeu.

**M. Friedland:** Nous pouvons vous fournir les diverses normes du coût et nous pouvons aussi vous dire que le dividende du dégrèvement des impôts pourrait peut-être avantager le gouvernement au chapitre des dépenses prévues dans le Livre blanc. Je pense que cette question fera l'objet de discussions pendant assez longtemps. Les hypothèses sont à peu près les mêmes entre Queen's Park et Ottawa à ce sujet.

[Texte]

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Professor Vasoff.

**Professor Vasoff:** Perhaps this comment is redundant but in case it is not, if I sensed the tone of your questioning, it appears to me it was answered earlier this evening before we heard your question, believe it or not, when we agreed that because of our intensity of developing this kind of model and because of the lack of available data on a general as well as a specific basis from the Department of Finance, that machinery now is being opened to finally put in the final piece of information, costs, to our various proposals, and you have a menu and you have to select and that is your job as politicians.

What you are particularly uneasy about, and it is quite understandable, is that you have only got half the menu and you do not want to decide until you see the rest of it. As soon as you can match up those Finance Department numbers with our various things, you will have the whole menu and then you can do your job.

**Mr. Francis:** You do not want to trade spots.

**An hon. Member:** Do you not wish life was that easy?

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Have you finished, Mr. Francis? Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Very briefly, Mr. Chairman, there has been a great deal of talk and certainly one of the underlying aims and assumptions of the White Paper has been this so-called tax neutrality. I am going to put it to our witnesses that that is unachievable. Perhaps there is a theoretical model of a capital mature country in isolation, that it does not as in Canada require particular types of capital, certain inducements and living next door to a very, very powerful neighbour whose influences on our economy cannot be disregarded. Our economy actually is competing with that, competing for capital and all sorts of things.

Do you agree that in a country such as Canada it is absolutely essential that there be some form of tax discrimination? In other words, that you use your tax system as a fiscal tool for the development of the economy. Now we do it with, let us say, exemptions, three-year exemptions from mines; we do it with depletion allowances, we do it with this and we do it with that; accelerated capital cost allowances. This is all discriminatory taxation. How can we have neutrality in a country like this?

[Interprétation]

**Le président suppléant (M. Mahoney):** M. Vasoff.

**M. Vasoff:** Peut-être que je me répète ici ou que je répète ce qu'a dit mon collègue mais si je comprends bien vos questions, monsieur, il me semble qu'on y a répondu plus tôt lorsque nous nous sommes entendus sur le fait, compte tenu du développement de ce genre de formule et de la pénurie de données disponibles établies d'après les principes généraux et particuliers invoqués par le ministère des Finances. Ce mécanisme se traduit présentement en données précises sur les coûts que comportent les diverses propositions.

Je pense que c'est à vous, messieurs les parlementaires, qu'il incombera de prendre la décision lorsque vous aurez en main tous les renseignements. Dès que nous pourrons faire coïncider les chiffres du ministère des Finances avec notre modèle, vous aurez l'ensemble des renseignements; et ensuite vous trancherez la question.

**M. Francis:** Vous ne voulez pas faire d'échange.

**Une voix:** Ce serait agréable de vivre de cette façon.

**Le président suppléant (M. Mahoney):** M. Francis, avez-vous terminé? Monsieur Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, on a beaucoup parlé des buts du Livre blanc et de la neutralité de l'impôt. Je voudrais déclarer aux témoins que ceci est irréalisable. Il s'agit peut-être là d'un principe dont s'inspirerait un pays avancé et indépendant. On ne pourrait appliquer le principe au Canada où la situation exige certains types de capitaux, certains types de stimulants et où il nous faut rivaliser avec nos voisins dont l'influence dans notre pays peut difficilement être niée. Et, de fait, notre économie est en concurrence avec ce pays du point de vue des capitaux et sur d'autres points. Ne croyez-vous pas que, dans un pays tel que le Canada, il est absolument essentiel qu'il y ait une certaine forme de discrimination fiscale, à savoir que vous utilisez votre système fiscal comme outil pour le développement de l'économie. Nous y parvenons avec des exemptions de trois ans, par exemple, une exemption de trois ans pour le secteur des mines; nous y arrivons aussi au moyen de déductions pour épousé et d'amortissements accélérés, etc. Voilà ce qu'on appelle de la discrimination. Comment pouvons-nous avoir une certaine neutralité dans un pays comme celui-ci?



[Text]

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Mr. Lambert was not with us all evening.

**Professor Friedland:** All right, okay. Our answer to that is we quite agree with you that neutrality is an abstract principle and one that does not even conform to the facts of our life. We have medical plans and health plans which are designed to alter consumer choices, to force them to choose better health to poor health whether they want to or not. So a tax system is going to be discriminatory and your point is well taken.

One can forget about these externalities, these side effects of tax systems, in which case you still have the effects but you do not know what you have bought. They could be highly anti-growth, pro-growth; they could do any number of things and we have suggested—not in the brief—but what we are suggesting implicitly here I suppose is: look, you are being given a choice, it appears to us, between a very narrow concept of equity and I really mean this, it is extremely narrowly defined—much more narrowly so than the Carter Commission defined it—and a system that we have now which has faults and we are not arguing that the existing system is the one that should be maintained but which has been reasonably effective in stimulating growth.

So one can then design a new system or modify the old system or what have you with certain goals in mind. And a goal that could well be used is the goal of growth as you point out and that we should do it; we think, again, personally, that this is a part of Canada.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes, well without trying to put my views forward too much, it is a question of re-orientation of priorities, as has been pointed out in a number of briefs, that the White Paper seems to put absolute equity as number one without doing undue harm to economic growth. This is just a reversal of the priorities.

Mr. Chairman, that is all I am going to say on this point. I just wanted to get it clear because I am being involved upstairs.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Before giving the floor to Mr. Kaplan for the second round, I would like to ask one question of you. It arises out of the recommendation that the subcommittee is going to pass on to the full Committee regarding your work. I think I must ask, however. Are you as a group or individually under retainer to con-

[Interpretation]

**Le président suppléant (M. Mahoney):** M. Lambert n'a pas entendu ce que le député a dit ce soir.

**M. Friedland:** Nous sommes entièrement d'accord avec vous. La neutralité est un principe abstrait qui ne tient pas toujours compte de la situation réelle. Nous avons des programmes de santé, des programmes médicaux qui obligent le consommateur à protéger sa santé, qu'il le veuille ou non. Un système fiscal est nécessairement discriminatoire.

On peut oublier les effets marginaux des systèmes fiscaux mais ces effets existent de toute façon. Ils peuvent être progressifs ou diminutifs; ils peuvent être toutes sortes de choses et nous avons suggéré, non pas dans le rapport, que vous avez le choix entre une conception très étroite du sens de l'équité et le système que nous avons actuellement et qui a ses faiblesses. Nous ne disons pas ici qu'il faut maintenir le système actuel mais nous constatons simplement qu'il a contribué au développement.

On tente alors de modifier l'ancien système ou d'en créer un nouveau avec certains buts bien précis. L'expansion économique pourrait facilement constituer un de ces buts. C'est ce qui se passe, chez nous, au Canada.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui. Il s'agit tout simplement d'une question de réorientation des priorités dont on a parlé dans un certain nombre de rapports. Le Livre blanc semble donner la priorité à l'équité la plus complète sans que cela entraîne des conséquences néfastes pour l'expansion économique. Il s'agit là d'un renversement de priorités.

Monsieur le président, c'est tout ce que j'avais à dire à ce sujet. Je dois malheureusement m'absenter. J'ai eu un autre travail à accomplir.

**Le président suppléant (M. Mahoney):** Je voudrais remercier les députés pour leurs questions et je voudrais, à mon tour, leur poser une question. Êtes-vous, en tant que groupe ou en tant qu'individu, opposés à l'idée de consultations avec d'autres gouvernements, sociétés ou associations en ce qui concerne le Livre blanc.

[Texte]

sult with any other government or company or association at all in connection with this White Paper?

**Professor Friedland:** At this point, no. I was the only one involved and all of those involvements have now come to an end as of this morning when I appeared before the Senate for the Board of Trade. So we are completely pure.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Thank you. Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** One of the fundamental questions that my colleague, Mr. Roberts, raised before the red herring as he referred to it was whether your definition of a growing company was a satisfactory one and I would like to return to that. Am I right in saying to you the growing company is the company that uses retained earnings; is that the assumption you made?

**Professor Friedland:** The company can use a number of sources of funds to finance its growth. When a company uses retained earnings, when one takes risk and cost into account, they view it as being the best source available to them. If that is made unavailable to them as we suggest it will be, then they have to go to more costly and more risky sources of funds and they therefore have to require a higher rate of return from the investment projects they undertake. This means that at the margin some of these projects get knocked off, perhaps as much as 40 per cent, perhaps as little as the White Paper implies, 1, 2 or 3 per cent. We do not know the answer to that.

**Mr. Kaplan:** Is that the deducted reasoning? Is that the process that led you to conclude that these are the growing companies?

**Professor Brewer:** No, no, fundamentally underneath this we tried to characterize different firms with different growth potential. Actually, implicit in the whole analysis is that the environment of the firm, its markets and its ability to invest in assets and use those assets profitably are growing. These additions to the asset base require financing.

**Mr. Kaplan:** Internal or external.

**Professor Brewer:** Internal or external. Now it is, I think, quite true that much of the equity financing, and one can only use debt to certain levels, is internally financed. This is true not only in Canada but it also happens to be true in the United States where they have a wide and broadly developed capital market.

[Interprétation]

**M. Friedland:** Non. Je suis le seul qui ait participé à tous ces engagements qui ont d'ailleurs pris fin aujourd'hui.

**Le président suppléant (M. Mahoney):** Merci, M. Kaplan.

**M. Kaplan:** Je voudrais poser une question qui me semble fondamentale et qui a déjà été soulevée par des membres du Comité. Votre définition d'une société en expansion est-elle satisfaisante? Pensez-vous réellement qu'une société en expansion met à profit des gains retenus.

**M. Friedland:** La compagnie peut utiliser plusieurs sources de fonds pour financer son expansion. Lorsqu'une compagnie utilise des gains retenus, en tenant compte des risques et du coût, il apparaît alors que c'est la meilleure source de fonds. Si cette source de fonds ne leur est pas disponible, comme je le crois, ils devront s'adresser à des sources de fonds plus risquées et plus coûteuses. Ils devront donc exiger des bénéfices plus substantiels des projets mis à exécution. Cela signifie que certains de ces projets ne seraient pas réalisés, autant que 40 p. 100 ou dans la même mesure que le souligne le Livre blanc. Nous ne connaissons pas la réponse à cela.

**M. Kaplan:** Est-ce que c'est le processus qui vous a amené à conclure que ces sociétés étaient des sociétés en expansion.

**M. Brewer:** Non. Nous avons principalement essayé de caractériser différentes sociétés avec différents potentiels d'expansion. Ce qui ressort de cette analyse c'est que le milieu qui entoure la société, ses marchés et son habileté à investir et à utiliser ces avoirs sont en expansion. Ces additions à l'avoir premier requièrent des sources de financement.

**M. Kaplan:** Des sources extérieures ou intérieures?

**M. Brewer:** Intérieures et extérieures. Je crois que la plupart des financements par action réalisés au Canada proviennent de sources intérieures. La situation est la même aux États-Unis où l'on bénéficie d'un marché de capitaux important.



[Text]

**Professor Friedland:** Could I try it again?**Mr. Kaplan:** I am not really...**Professor Friedland:** I sense you are not satisfied.**Professor Vasoff:** Or I could do it?**Professor Friedland:** Fine, Jim, try it.

● 2140

**Professor Vasoff:** I think your pointed question which was also asked by Mr. Roberts is: Why do we associate a growing company merely with a single variable called a high retention ratio? Is that really your specific point?**Mr. Kaplan:** Right.**Professor Vasoff:** All right. The answer is, if you think carefully about this, which is to us sort of second nature because of our field—but I realize that it is not for someone who has not had to get into it, so I will try to take it along. If you think carefully about rational behaviour, about a businessman in a situation, who faces really good growth opportunities and who is running a business, he will be a rational businessman and if you want to attack the assumption that businessmen are not rational, then everything falls apart. But we do not and we find that many of our models work fine with this key assumption.

If a business is facing, or has in front of it present and future expected opportunities, really good profitable investments, in other words, it is in a position to grow just by responding to its opportunities, then it will be rational for it to keep to as high a percentage of its earnings each year internally and put them back into the business. So it is reverse logic. The reason we say a high retention ratio implies a high growth firm is because a firm that has a high growth opportunity should rationally have a high retention ratio. So you can just go any direction you want and both are internally consistent and they also pertain to a completely rational businessman.

**Professor Friedland:** If the firm retained earnings without such profitable opportunities, its shareholders would be pretty annoyed. There are many cases where this has been tried and its shareholders may vote at an annual meeting but they vote with their feet really. They sell their shares, the share price goes down and the raiders get attracted and that company is taken over and its dividend policy is rectified. So the ability to retain

[Interpretation]

**M. Friedland:** Je peux répondre?**M. Kaplan:** Je ne sais...**M. Friedland:** Je crois que vous n'êtes pas satisfait.**M. Vasoff:** Je pourrais le faire.**M. Friedland:** Essaie.**Le professeur Vasoff:** Je crois que la question est de savoir pourquoi nous associons une compagnie en expansion au taux de rétention élevé. Est-ce bien là la question que vous vous posez?**M. Kaplan:** C'est bien cela.**M. Vasoff:** La réponse est la suivante si vous pensez soigneusement à cette question; c'est ce que nous faisons puisque c'est notre domaine, notre secteur, mais je comprends que quelqu'un qui n'est pas réellement versé dans ce domaine ait quelques difficultés. Si vous pensez réellement à l'attitude rationnelle d'un homme d'affaires qui se trouve devant des possibilités d'expansion réelles, il sera un homme d'affaires rationnel et si vous trouvez que les hommes d'affaires sont irrationnels, alors, le système ne fonctionne pas. Mais ce n'est pas là notre avis. Actuellement et à l'avenir, on attend la possibilité réelle, la possibilité d'expansion qui se présente à l'homme d'affaires et il serait rationnel pour lui de garder le pourcentage le plus élevé possible de gains et de le réinvestir dans son affaire. C'est donc la logique à l'envers. La raison pour laquelle nous disons qu'une entreprise qui a un taux de rétention élevé a de grandes possibilités d'expansion est qu'une entreprise qui a de grandes chances de croître devrait rationnellement avoir un taux élevé de rétention. Les deux situations se valent et témoignent du rationalisme de l'homme d'affaires.**M. Friedland:** Si la société retient ses gains sans qu'il existe de telles chances, ce sont les actionnaires qui seront ennuyés. Cela a été tenté à plusieurs reprises et les actionnaires qui peuvent voter chaque année, en fait, vendent leurs actions et la compagnie lorsqu'elle a été reprise en mains, voit sa politique de dividendes changer. La possibilité de retenir de l'argent est associée avec la possibilité de s'étendre.

[Texte]

earnings is associated with the ability to grow.

**Mr. Kaplan:** As it happens, although I do not understand it perhaps I do not agree with what I do understand of it. I wonder if you were to take companies that you found grew, you would find that they grew in other ways than by wisely re-investing their retained earnings. It strikes me that you make...

**Professor Vasoff:** Could you name one?

**Mr. Kaplan:** Well the Xerox corporation or IBM. They have a low dividend pay out ratio and a high retaining ratio. If you start with the assumption that all companies facing opportunities are the same age and have the alternative of using retained earnings to grow then I would agree with you, but I do not agree with either of those assumptions. There are always new entries into the market, looking at new opportunities and very often the most profitable idea of all is presented to the public.

**Professor Brewer:** I think your point is well taken that the firm could in essence get external financing. Some firms could, right?

**Mr. Kaplan:** New firms, for example, who always get external financing.

**Professor Brewer:** New firms, but external financing is a much more costly form of financing than internal.

**Mr. Kaplan:** That is right. They can only afford to go on very good projects, you might say.

**Professor Brewer:** Given their projects, assuming that they had to go externally, some of the those marginal projects will no longer be acceptable, whereas they would be acceptable if internal sources were available. We are operating on the margin and I think perhaps you are putting too much absolutism in some of our comments here.

**Mr. Kaplan:** Have you actually taken a list of companies as the Toronto Stock Exchange did in their brief and compared? They studied the companies that the Porter study on the vertical mosaic referred to as being the establishment companies and they found that over the years these are companies that paid the same tax every year for years and years and years. Other companies every year their taxes increased and what they were trying to do was to show that there is a conservers

[Interprétation]

**M. Kaplan:** Je ne suis pas tout à fait d'accord. Je me demande si vous prenez des compagnies dont vous vous apercevez qu'elles s'étendent autrement que par le réinvestissement de leurs avoirs...

**M. Vasoff:** Pourriez-vous en nommer une?

**M. Kaplan:** Par exemple, la corporation Xerox ou IBM. Elles paient de faibles dividendes mais ont un taux de rétention élevé. Si vous prenez pour acquis que toutes les compagnies qui ont de bonnes occasions existent depuis à peu près le même temps et ont le choix d'utiliser les gains retenus pour s'étendre, alors je serais d'accord avec vous. Mais je ne suis pas d'accord avec les autres suppositions. Il y a toujours de nouvelles entrées dans le marché, qui cherchent les nouvelles occasions qui sont offertes et très souvent, l'idée la plus profitable est présentée au public.

**M. Brewer:** Je crois que nous avons bien compris ce que vous vouliez dire. La firme pourrait obtenir des fonds de l'extérieur, c'est bien cela?

**M. Kaplan:** Comme par exemple les nouvelles firmes, les nouvelles sociétés, qui obtiennent toujours des fonds de l'extérieur.

**M. Brewer:** Mais en fait le financement extérieur coûte beaucoup plus cher que le financement intérieur.

**M. Kaplan:** C'est exact. Il ne peuvent se lancer que dans des projets rentables.

**M. Brewer:** En supposant qu'ils doivent s'adresser à l'extérieur, certains des projets marginaux ne seront plus acceptables alors qu'ils seraient acceptables si l'on prenait les fonds de l'intérieur. Ceci concerne des limites et je crois que nous sommes un peu absolus dans nos propos.

**M. Kaplan:** Avez-vous reçu une liste des compagnies membres cités à la bourse de Toronto et avez-vous comparé? On a découvert que au cours des années ces compagnies payaient les mêmes taxes, et chaque année depuis des années et des années. D'autres compagnies tous les ans paient plus de taxes. Ce qu'ils tentent de faire c'est de montrer qu'il y a une mentalité conservatrice associée aux entreprises établies et une mentalité créatrice associée à certaines autres entre-



[Text]

mentality associated with the establishment companies and a creator mentality associated with certain other companies that they looked at. Perhaps you worked on these briefs.

**Professor Friedland:** No, we did not work on them.

**Mr. Kaplan:** In any event I wonder if you tested your hypothesis against these two ket-tles of fish you might find that the growth companies were companies that used other people's money?

**Professor Friedland:** All right. We are not saying that they do not use other people's money, all right? You look at small business and the two most important sources of funds to a small business are debt, primarily short-term debt because that is what they can get, and internal funds, retained earnings. External equity small business has great difficulty getting. Long-term debt, it has great difficulty getting, too, unless it has highly mortgageable assets. So we are not saying that the growth company will not explore all avenues and in fact does explore and at some point if it really is a growth company, its ability to finance its growth out of internal funds will no longer be sufficient and that it will make equity issues. This is all part of the whole pattern of growth. However associated with this is the fact that there is a high retention rate.

There have been very broad studies without surely making lists of these Canadian companies. We just finished one on stock option companies where basically the same model was applied. We found that we could explain in the neighbourhood of 95 per cent of the variations in price in terms of dividend retention, growth rate basically this model. This is very powerful and it has been used in the United States, too and it has been used in other countries. We do not claim it as a panacea, that anyone can make a fortune out of it, but it is a reasonable proposition and the data support this. Growth companies follow these patterns and they rely heavily on their retained earnings and probably more heavily than they should on the debt, because of the risk involved in a debt and the risk involved in their businesses.

**Mr. Rose:** Could I ask a question? Are you concluding from this that there is a causal relationship between retained earnings and growth. Because companies are able to retain earnings, does that cause them to grow?

**Professor Friedland:** No. This is one factor, because they have growth opportunities they retain earnings.

[Interpretation]

prises. Peut-être avez-vous étudié ces mé-moires.

**M. Friedland:** Non.

**M. Kaplan:** De toute manière, je me demande si vous avez évalué la validité de vos hypothèses en examinant le cas de ces compagnies qui utilisent de l'argent venant de l'extérieur?

**M. Friedland:** Nous ne disons pas qu'elles n'utilisent pas l'argent venant de l'extérieur. Ça va? Si vous regardez les petites entreprises, les deux sources de revenus, de fonds les plus importantes sont les emprunts à court terme et les fonds internes. Les petites firmes peuvent difficilement obtenir des actions de l'extérieur et des prêts à long terme. Nous ne disons pas que la compagnie en expansion n'explore pas le marché, en fait, elle le fait, mais il arrive un moment où les fonds internes ne seront plus suffisants. C'est là tout le processus d'expansion. Mais il faut aussi tenir compte du taux de rétention élevé. Il y a eu des études menées sur une très grande échelle qui n'ont pas pu dresser une liste certaine de ces compagnies canadiennes. Nous en terminons justement une sur les compagnies à actions qui suit presque le même modèle. Nous avons découvert que nous pouvions expliquer environ de 95 p. 100 de variations de prix en se basant sur le taux de rétention et d'expansion. C'est le même modèle qui est utilisé aux États-Unis et dans d'autres pays. Je ne crois pas que l'on puisse infailliblement obtenir une fortune, mais c'est un moyen raisonnable et normal. Les compagnies en expansion suivent ce système et ont beaucoup plus confiance dans les gains retenus que dans l'emprunt, qui est beaucoup plus risqué pour l'entreprise.

**M. Rose:** Pourrais-je poser une question? Vous concluez donc qu'il y a une relation, un rapport étroit entre les gains retenus et l'expansion des compagnies?

**M. Friedland:** Non. C'est simplement un des facteurs. Parce qu'elles ont des chances d'expansion, elles retiennent leurs gains.

[Texte]

**Professor Vasoff:** The converse is not necessarily true.

**Mr. Rose:** This is really what I am asking.

**Professor Friedland:** Many companies are founded on just that fallacy. They assume that if they cut the dividend and earnings are falling you know that somehow they will do something. If something does happen to them their shareholders sell out.

**Mr. Rose:** I know, but you mentioned the split rate with small companies and I am not sure what the definition of a small company is really. Carter found that many companies an I think out of 540,000 small businesses, only a relatively small proportion of those, perhaps 90,000, actually benefited from the split rate and that this would allow them to retain earnings. It could, in theory, increase their capacity to grow. Now I am certainly not firm on those figures; I am just pulling them out of the air.

**Professor Friedland:** This gets back to a question that was asked earlier and I wanted to make a comment, but then I thought better to let you ask the questions rather than have us keep giving answers. However, I will throw it in now.

I think most of us would look at the current two-rate system and say it is highly inefficient. You know there is no need for very large companies to get the 21 per cent rate. Some system should be devised—there have been many suggested, not all of which are going to work—which would give the small companies that needed the benefit, but keep the benefit away from the large company that really is effectively paying approximately 50 per cent on average at any rate and at the margin of its income and taxes. So they are not going to lose anything that they value very highly; 21 per cent on the first \$35,000 and the government will gain very, very substantial amounts of revenues, perhaps sufficient, as was suggested earlier, to allow other benefits for growth that currently are not possible.

**Mr. Rose:** Thank you.

• 2150

**Mr. Alkenbrack:** Mr. Chairman, I submit to the witness that we just generally agreed a few minutes ago that certain categories of smaller businesses would deserve a different split.

**Mr. Friedland:** The small business, yes, but I was talking about the large business. It applies to all businesses currently and the

[Interprétation]

**M. Vasoff:** L'inverse n'est pas nécessairement vrai.

**M. Rose:** C'est ce que je voulais savoir.

**M. Friedland:** Plusieurs compagnies sont fondées sur ce faux principe. Elles supposent que, si les dividendes baissent et que les gains diminuent, les actionnaires vont vendre.

**M. Rose:** Vous avez parlé du taux en ce qui concerne les petites compagnies. Mais je ne sais pas exactement ce qu'est une petite entreprise. Carter dit que, sur environ 540,000 petites entreprises, seulement 90,000 bénéficieraient du taux partagé qui leur permettrait de retenir leurs gains et, en théorie, augmenter leurs chances d'expansion. Mais je ne suis pas certain de ces chiffres.

**M. Friedland:** Non. Je crois qu'il faut en revenir à une question qui a été posée plus tôt. Je crois que la plupart d'entre nous penseront que ce système du double taux n'est pas efficace. Vous savez que les grandes compagnies n'ont pas besoin de ce taux de 20 p. 100. Plusieurs systèmes ont été proposés, tous ne fonctionneraient pas, visant à donner aux petites entreprises le bénéfice dont elles ont besoin mais à ne pas en faire profiter les grandes entreprises qui paient effectivement 50 p. 100 en moyenne à n'importe quel taux au niveau de leurs revenus et de leurs impôts. Ainsi, elles ne perdront pour ainsi dire rien et le gouvernement se fera des sources de revenus appréciables avec ce 21 p. 100 sur le premier \$35,000 et pourra peut-être, grâce à ces nouveaux revenus, allouer d'autres sommes pour l'expansion des entreprises.

**M. Rose:** Merci.

**M. Alkenbrack:** Monsieur le président, je signale au témoin que nous avons convenu, il y a quelques minutes, que certaines catégories de petites entreprises mériteraient un partage différent.

**M. Friedland:** De petites entreprises oui, mais je parlais des grandes entreprises. Cela s'applique à toutes les entreprises et je ne me



[Text]

very large business—oh, I do not remember the number now.

**Mr. Francis:** Do you mean that there are some of them?

**Mr. Friedland:** In the existing system we have, yes.

**Mr. Alkenbrack:** There are some of the larger small businesses who could well afford to pay as much as the limited company.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Thank you very much, gentlemen, for your very comprehensive brief. As Mr. Kaplan suggested, this will be referred to the steering committee for consideration of your concluding suggestion.

Gentlemen, we will adjourn until 3.30 p.m. Monday, June 22, when we will meet in Room 209, West Block. Our witnesses will be from the Chemical Institute of Canada, Denison Mines Limited and The Canadian Conference of the Arts—a kind of mixed bag.

**Mr. Friedland:** Thank you very much. You have been very patient with us.

**The Acting Chairman (Mr. Mahoney):** Thank you.

[Interpretation]

rappelle pas le nombre des grandes entreprises.

**M. Francis:** Voulez-vous dire qu'il en existe?

**M. Friedland:** Dans le système actuel, oui.

**M. Alkenbrack:** Il y a de plus grandes parmi les petites entreprises qui peuvent bien se permettre de payer autant qu'une compagnie limitée.

**Le vice-président (M. Mahoney):** Merci beaucoup, messieurs, pour votre rapport. Nous en référons au comité de direction qui en tirera les conclusions nécessaires. Messieurs, jusqu'au lundi, 22 juin, le Comité ajournera aujourd'hui à 3h30, à la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest. Un certain nombre de témoins comparaitront devant nous, au nom du Chemicals Institute of Canada, de la Denison Mines Limited et de la Canadian Conference of the Arts.

**M. Friedland:** Merci beaucoup. Vous avez été très patients.

**Le vice-président (M. Mahoney):** Merci.

## APPENDIX 27-B

THE CANADIAN LIFE INSURANCE  
ASSOCIATION  
SUBMISSION  
on the  
PROPOSALS FOR TAX REFORM  
in the  
WHITE PAPER  
of the  
GOVERNMENT OF CANADA  
JUNE, 1970

## Contents

	Para- graph
Introduction .....	1- 7
I. Tax Reform Measures Directly Affecting Canadian Life Insurance Policyholders .....	8-27
Blended Payments .....	8-13
Lump Sum Pension Withdrawals .....	14-16
Withholding Tax .....	17
Registered Pension Plans and Sav- ings Plans .....	18-23
Joint Impact of Income Tax on Capital Gains and Estate Tax ....	24-27
II. Tax Reform Measures Affecting Life Insurance Companies and, Through Them, Company Policy- holders and Shareholders .....	28-68
Integration .....	28-44
(a) Present Treatment of Dividend Income .....	28-33
(b) White Paper Proposals .....	34-37
(c) Widely-Held vs. Closely-Held Distinction .....	38-39
(d) Stock Companies—Special Problem .....	40-42
(e) Mutual Companies—Special Problem .....	43-44
Capital Gains .....	45-50
(a) Valuation for Capital Gains .....	45-46
(b) Special Capital Gains Distri- bution .....	47-49
(c) Deemed Realization .....	50
Company and Industry Meetings .....	51-55
Entertainment Expenses .....	56
Non-Registered Pension Plans ..	57
Annuities as an Investment under Deferred Profit-Sharing Plans ...	58-60
Foreign Tax Credits .....	61
Non-Resident Companies .....	62-68

## APPENDICE 27-B

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES  
COMPAGNIES D'ASSURANCE-VIE  
MÉMOIRE  
sur les  
PROPOSITIONS DE RÉFORME FISCALE  
contenues dans le  
LIVRE BLANC  
du  
GOUVERNEMENT DU CANADA  
JUIN 1970

## Table des matières

	Para- graphes
Introduction .....	1- 7
I. Mesures de réforme fiscale ayant des répercussions directes sur les détenteurs de polices d'assurance- vie au Canada .....	8-27
Paiements mixtes .....	8-13
Retraits en une somme globale provenant des régimes de pensions .....	14-16
Retenue fiscale .....	17
Régimes de pension et régimes d'épargne enregistrés .....	18-23
Répercussion conjointe de l'impôt sur les gains de capital et de l'im- pôt sur les biens transmis par décès .....	24-27
II. Mesures de réforme fiscale ayant des répercussions sur les compa- gnies d'assurance-vie et, par leur intermédiaire, sur les assurés et actionnaires de ces compagnies ..	28-68
Intégration .....	28-44
a) Traitement actuel du revenu en dividendes .....	28-33
b) Propositions du Livre blanc ..	34-37
c) Distinction entre les corpora- tions ouvertes et les corpora- tions fermées .....	38-39
d) Compagnies par actions—pro- blème spécial .....	40-42
e) Problème propre aux compa- gnies mutuelles .....	43-44
Gains de capital .....	45-50
a) Évaluation des gains de capital .....	45-46
b) Distribution spéciale de gains de capital .....	47-49
c) Réalisations supposées .....	50
Réunions organisées par les com- pagnies et par l'industrie .....	51-55
Frais de représentation .....	56
Régimes de pension non enregis- trés .....	57
Rentes en tant que placement dans des plans différés de participation aux bénéfices .....	58-60
Dégrèvement pour impôt étranger ..	61
Compagnies non-résidentes .....	62-68



### III. Implications of Tax Reform Proposals for Saving and Investment in Canada and a Suggestion for Inducing More Saving ..... 69-85

The Question for Canada .....	69-72
The Domestic Savings Gap .....	73-80
Savings-Incentive Program .....	81-85

#### Appendices

A. Treatment of Dividend Income in the Non-Segregated Life Accounts of a Life Insurer

B. Economic Implications of the White Paper

To the Standing Committee of the House of Commons on Finance, Trade and Economic Affairs

Re: Tax Reform

#### Introduction

1. Last fall the Association submitted views in connection with your study of interest rates. The opportunity of submitting views to you once again, this time on the extremely important question of tax reform, is very much appreciated.

2. The Association commends the government for its approach to tax reform—the issuance of a White Paper, the opportunity for public discussion of it and the study of it in depth by your Committee and the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce of the Senate.

3. The Association comprises 110 life insurance companies doing business in Canada. They have on their books 99 per cent of the life insurance and annuities in force in this country.

4. This submission has three sections dealing with:

(I) Tax reform measures directly affecting Canadian life insurance policyholders.

(II) Tax reform measures affecting life insurance companies and, through them, company policyholders and shareholders.

(III) Implications of tax reform proposals for saving and investment in Canada and a suggestion for inducing more saving.

Sections II and III have supporting Appendices, identified as A and B respectively.

5. The Association is not opposed to reform of the federal-provincial tax system in such ways as will not dry up the well-springs of

III. Répercussions des propositions de réforme fiscale sur l'épargne et l'investissement au Canada et recommandation visant à encourager davantage l'épargne .....	69-85
La situation au Canada .....	69-72
Déficit de l'épargne domestique ..	73-80
Programme d'encouragement à l'épargne .....	81-85

#### Annexes

A. Traitement du revenu en dividendes dans les comptes non réservés d'assurance-vie des assureurs sur la vie

B. Effets économiques du Livre blanc

Au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des Communes

Object: propositions de réforme fiscale

#### Introduction

1. A l'automne dernier, l'Association a soumis son opinion sur votre étude sur les taux d'intérêt. Nous apprécions beaucoup la possibilité de vous soumettre encore une fois notre opinion, cette fois-ci sur la question extrêmement importante de la réforme fiscale.

2. L'Association félicite le gouvernement pour la manière dont il a abordé la réforme fiscale: publication du Livre blanc, possibilité d'un débat public sur ce document et étude approfondie par votre Comité et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

3. L'Association comprend 110 compagnies d'assurance-vie qui exploitent leurs affaires au Canada. Elles comptent pour 99 p. 100 de l'assurance-vie et des rentes en vigueur dans le pays.

4. Ce mémoire comprend trois chapitres traitant des questions suivantes:

(I) Mesures de réforme fiscale ayant des répercussions directes sur les détenteurs d'assurance-vie au Canada.

(II) Mesures de réforme fiscale ayant des répercussions sur les compagnies d'assurance-vie et, par leur intermédiaire, sur les assurés et les actionnaires des compagnies.

(III) Répercussions des propositions de réforme fiscale sur l'épargne et l'investissement au Canada et recommandation visant à encourager davantage l'épargne.

Les chapitres II et III sont accompagnés des annexes A et B respectivement.

5. L'Association ne s'oppose pas à des réformes du système d'imposition fédéral et provincial si ces dernières n'aboutissent pas à

savings and enterprise. Last June the Minister of Finance told a Senate Committee that the life insurance tax system then enacted through Bill C-191 was the first step in tax reform and that "...the taxes on insurance companies will bear more directly on savings than many other taxes". Studies of the impact of tax reform proposals on private saving, including Chapter 8 of the White Paper, ignore this earlier development. These life insurance taxes together with the impact of the Canada and Quebec Pension Plans have serious and adverse consequences for private saving which should not be overlooked in a capital-hungry nation. The capital shortage problem and a way of providing partial relief are sketched in Section III.

6. Members of your Committee, provincial Premiers and many other responsible analysts have drawn attention to economic and social consequences of the White Paper proposals outside the savings-investment field. Such questions deserve study in depth but they are not dealt with in this submission because the Association has no original material to contribute.

7. As indicated earlier, extensive provisions for the taxation of life insurance were added to the Income Tax Act last year by new or revised sections 68A and 79D and Parts IIF and IIIA. It was expected, therefore, that the White Paper would not propose any substantial modification of those new provisions of the Act. This appears to be the case although the White Paper proposals have inadvertently created one major dilemma for the companies which will be dealt with under Section II of this submission. There are, of course, a number of other important provisions in the tax reform package to which the Association wishes to direct your attention.

#### I. Tax Reform Measures Directly Affecting Canadian Life Insurance Policyholders

##### Blended Payments

8. Section 35 of the Income Tax Act now makes a tax-spreading rule available as an option to an individual who receives payments which blend income and capital. The

tarir les sources de l'épargne et de l'initiative. En juin dernier, le ministre des Finances a indiqué à un Comité du sénat que le système d'imposition de l'assurance-vie promulgué alors par le Bill C-191 était la première étape de réforme fiscale et que «—l'impôt sur les compagnies d'assurance aurait des répercussions plus directes sur l'épargne que beaucoup d'autres impôts». Des études qui ont été faites sur les répercussions des propositions de réforme fiscale sur l'épargne privée, y compris le chapitre 8 du Livre blanc, négligent ce facteur préalable. Ces impôts sur l'assurance-vie ainsi que les conséquences du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec ont sur l'épargne privée des répercussions gravement défavorables qui ne doivent pas être négligées dans un pays avide de capitaux. Le problème de la pénurie de capitaux est abordé dans le chapitre III, où sont également proposés des moyens de remédier partiellement à ce problème.

6. Des membres de votre Comité, des premiers ministres provinciaux et beaucoup d'autres analystes respectés ont attiré l'attention sur les conséquences économiques et sociales des propositions du Livre blanc en dehors des questions d'épargne et d'investissement. Ces autres aspects méritent d'être étudiés à fond mais ils ne sont pas traités dans le présent mémoire parce que l'Association n'a aucun document original à apporter dans ce domaine.

7. Comme il a été indiqué plus tôt, de nombreuses dispositions touchant l'imposition de l'assurance-vie ont été ajoutées à la Loi de l'impôt sur le revenu l'an dernier dans de nouveaux articles ou à la suite du remaniement des articles 68A et 79D ainsi que dans les Parties IIF et IIIA. On s'attendait donc donc à ce que le Livre blanc ne propose aucune modification significative à ces nouvelles dispositions de la Loi. Cela semble bien être le cas, bien que les propositions du Livre blanc aient placé par inadvertance les compagnies en mauvaise posture; il sera question de cette situation problématique au chapitre II du présent mémoire. Les propositions de réforme fiscale contiennent bien entendu un certain nombre d'autres dispositions importantes sur lesquelles l'Association voudrait attirer votre attention.

#### I. Mesure de réforme fiscale ayant des répercussions directes sur les détenteurs de polices d'assurance-vie au Canada

##### Paiements mixtes

8. L'article 35 de la Loi de l'impôt sur le revenu actuelle fournit une règle, applicable au choix des particuliers qui reçoivent des paiements mixtes, c'est-à-dire à la fois à titre



income element in such payments can be omitted from the computation of general income and subjected to the average rate of tax applicable to that individual in the current and two preceding years. It is not clear from paragraph 2.57 of the White Paper whether the rule in section 35 is to be phased out and replaced by the general income averaging option in paragraph 2.56. That formula only applies to income in the taxation year that exceeds the average of the taxpayer's income in the preceding four years by more than one-third. The Association feels that the replacement of section 35 by the general income averaging formula would be much too harsh.

9. The blended payments affected are lump sum payments under life insurance or annuity contracts maturing or terminating other than at death and taxable under sections 7 and 79D(1)(a).

10. Many families with small and medium incomes gradually and over time build funds through endowment or other life insurance contracts with savings features with the express intent of taking the proceeds at a given point to finance a university education, a house or retirement needs. The amounts built up are not very large; the average endowment in 1969 was \$1650. The duration of endowment plans is often 20 or 30 years or longer.

11. The spreading rule in section 35 recognizes that it would be unfair to apply marginal current rates to the taxable elements built up over many years. The general income averaging formula in the White Paper would provide no relief for many policyholders because their "gains" would not exceed one-third of current taxable income. The formula affords relief only for those receiving large amounts. Moreover, it would tax any "gains" subject to averaging at a high average marginal rate. The usual effect would be to impose heavier tax on people with small and medium incomes than if the "gain" had been taxed from year to year. The incentive to save provided by the section 35 rule would be lost.

de revenu et à titre de capital, leur permettant d'étaler l'impôt y afférent. L'élément de revenu dans ces paiements peut être exclu du calcul du revenu général et assujéti à la moyenne du taux d'impôt applicable au particulier en question pour l'année d'imposition courante et les deux années précédentes. Le paragraphe 2.57 du Livre blanc n'indique pas clairement si la règle de l'article 35 doit être supprimée et remplacée par l'option d'étalement du revenu en général dont il est question au paragraphe 2.56. Cette formule ne s'applique qu'au revenu de l'année d'imposition qui dépasse de plus d'un tiers la moyenne du revenu touché par le contribuable au cours des quatre années précédentes. L'Association estime que le remplacement de l'article 35 par la formule d'étalement du revenu en général serait une mesure trop rigoureuse.

9. Les paiements mixtes en cause sont les paiements en une somme globale versés en vertu de contrats d'assurance-vie ou de rentes venant à échéance ou résiliés à un autre moment qu'au décès et imposables conformément aux articles 7 et 79D(1)a).

10. Un grand nombre de familles à revenu faible ou moyen accumulent des fonds petit à petit pendant une longue période de temps au moyen de contrats d'assurance dotation ou d'autres contrats d'assurances-vie assortis d'un élément d'épargne avec l'intention expresse d'en retirer le produit à un moment donné pour financer des études universitaires, l'achat d'une maison ou les besoins de la retraite. Les montants accumulés ne sont pas très élevés puisqu'en 1969 la dotation s'élevait en moyenne à \$1,650. La durée des régimes d'assurance dotation est souvent de 20 ou 30 ans ou davantage.

11. La règle d'étalement de l'article 35 reconnaît qu'il serait injuste d'appliquer les taux actuels les plus élevés pour le contribuable à des sommes imposables accumulées pendant de nombreuses années. La formule d'étalement du revenu en général proposée dans le Livre blanc n'apporterait aucun allègement à beaucoup d'assurés parce que leurs «gains» ne dépasseraient pas de plus d'un tiers leur revenu imposable courant. La formule n'apporte un allègement qu'à ceux qui touchent des montants élevés. En outre, tout «gain» assujéti à l'étalement serait imposé à un taux supérieur moyen, ce qui aboutirait en général à frapper les contribuables à revenu faible d'un impôt plus lourd que si le «gain» avait été imposé chaque année. L'encouragement à l'épargne accordé par la règle de l'article 35 serait donc abandonné.

12. The new life insurance tax system imposed last year has been followed by many policy surrenders and a depletion of investment funds that ordinarily might have gone into mortgages and bonds. Prospective withdrawal of the section 35 rule would only serve to induce more surrenders.

13. The Association recommends retention of the section 35 rule. The Association believes that section 35 has not been used by people in the higher tax brackets to avoid more tax. If there is concern on this score, the use of section 35 could be limited to periods of, say, ten years or more and, if necessary, a maximum amount of, say, \$250 per year for each year of the period.

#### Lump Sum Pension Withdrawals

14. The Income Tax Act now makes another tax-spreading rule available as an option in the case of various kinds of non-recurring income of an employee or his beneficiary. Included in this category are lump sum payments out of registered pension plans. Here again the income item can be omitted from the computation of general income and subjected to a special rate of tax. Under section 36 the rate is based on the average effective rate in the three preceding years.

15. Paragraph 2.57 of the White Paper proposes that the rule in section 36 be phased out in favour of the harsher general income averaging option in paragraph 2.56 or payment into a registered retirement savings plan. In pure equity the tax paid on lump sum withdrawals should be equal to the tax not paid by reason of the original deposit into the tax-deferred saving plan. The present rule is on the average more generous than this definition of equitable treatment but the general income averaging option in the White Paper would usually result in a tax levy far heavier than the definition would entail.

16. The Association recommends that the rule ultimately adopted here in favour of the recipient rather than impose a tax penalty on pension saving. There are two further specific reasons for this view. Firstly, where a lump sum is subject to income tax as well as estate tax, a very heavy tax burden would be imposed on the same payment. The

12. A la suite de l'adoption du nouveau système d'imposition de l'assurance-vie l'an dernier, on a pu constater un grand nombre d'abandons de police et un épuisement des fonds de placement qui normalement auraient pu être consacrés à l'achat d'hypothèques et d'obligations. La suppression prévue de la règle de l'article 35 ne ferait que provoquer plus de rachats.

13. L'Association recommande de maintenir la règle de l'article 35. Selon l'Association, les contribuables appartenant aux tranches supérieures d'impôt n'ont pas utilisé l'article 35 pour éviter un impôt plus élevé. Si ce point soulève des préoccupations, on pourrait limiter l'application de l'article 35 à des périodes disons de dix ans, ou plus, et, le cas échéant, à un plafond de, disons, \$250 par an pour chaque année de la période. Retraits en une somme globale

#### Provenant des régimes de pensions

14. Actuellement, la Loi de l'impôt sur le revenu fournit une autre règle d'étalement de l'impôt au choix du contribuable pour plusieurs catégories de revenu extraordinaire d'un employé ou son bénéficiaire. Dans cette catégorie entrent les versements en une somme globale provenant de régimes de pension enregistrés. Là encore l'élément de revenu peut être exclu du calcul du revenu général et assujéti à un taux d'impôt spécial. En vertu de l'article 36, ce taux est calculé d'après la moyenne des taux effectifs au cours des trois années précédentes.

15. Dans le paragraphe 2.57 du Livre blanc, il est proposé que la règle de l'article 36 soit remplacée progressivement par l'option plus rigoureuse d'étalement du revenu préconisée au paragraphe 2.56 ou par le versement des paiements dans un plan enregistré d'épargne-retraite. En toute équité, les impôts versés sur les retraits en une somme globale devraient correspondre aux impôts qui n'ont pas été acquittés du fait que le dépôt initial dans le régime d'épargne bénéficie du report d'impôt. La règle actuelle est généralement plus généreuse que cette définition de traitement équitable mais l'option d'étalement du revenu en général préconisée dans le Livre blanc rapporterait des recettes fiscales bien plus élevées que la définition ne le laisse entendre.

16. L'Association préconise que la règle adoptée en définitive pêche en faveur du bénéficiaire plutôt que de pénaliser par l'impôt l'épargne effectuée en vue de la retraite. Cette opinion repose sur deux autres raisons précises. Tout d'abord, si un versement en une somme globale est assujéti à l'impôt sur le revenu de même qu'à l'impôt sur les biens



Association recommends that income tax be imposed only on the net lump sum payment arising on death, that is, after allowing a deduction for estate taxes payable. Secondly, if the White Paper proposal to deny tax credit for the tax paid by Canadian corporations on dividends accruing to a registered pension fund is implemented (paragraphs 21 and 22 of this submission advance reasons why it should not be), then this would be further and important support for the Association's view.

### Withholding Tax

17. In paragraph 1.46 it is proposed that pensions paid to persons living outside of Canada be subject to a withholding tax of 25 percent "but with provision for lower or higher rates if the circumstances of the recipient warrant". This implies that the individual is expected to file a tax return in Canada or otherwise establish his tax position here and, depending on total Canadian income, he would then pay tax on the proper basis of Canadian income. The Association believes the 25 percent rate would be higher than that payable by most pensioners. For people living on a relatively low pension, a 25 percent withholding when the actual tax rate might be nil would be taking too much out of the pensioner's current income. Admittedly, he could get a refund sometime during the next year but in the meantime he would be deprived of the use of pension monies he built up in Canada. If there are to be new withholding provisions, the Association urges that they not apply to persons now retired abroad. Many pensioners long retired simply could not afford to return to Canada to avoid a tax not levied when they made their retirement provisions years ago.

### Registered Pension Plans and Savings Plans

18. The Association agrees with most of the principles expressed in the White Paper regarding pension plans. It appreciates the problems of designing an appropriate set of regulations relating to benefit rather than contribution limits and hopes to have some constructive ideas for submission when pension questions are examined separately after the White Paper is studied.

transmis par décès, le même paiement subirait une charge fiscale très lourde. L'Association préconise d'assujettir à l'impôt sur le revenu uniquement le versement en une somme globale nette payable par suite de décès, c'est-à-dire, après déduction de l'impôt sur les biens transmis par décès exigible. En second lieu, si la proposition du Livre blanc visant à refuser un dégrèvement pour l'impôt versé par les corporations canadiennes sur les dividendes des caisses de retraite enregistrées est adoptée (les paragraphes 21 et 22 du présent mémoire fournissent les raisons contre l'adoption d'une telle proposition) ce serait là encore un important argument à l'appui de l'opinion de l'Association.

### Retenue fiscale

17. Au paragraphe 1.46, il est proposé que les pensions payées à des personnes domiciliées à l'étranger soient assujetties à une retenue fiscale de 25 p. 100 «sous réserve de barèmes moins élevés ou plus élevés selon que le justifiera la situation du bénéficiaire». Le particulier serait censé soumettre une déclaration d'impôt au Canada ou établir autrement sa situation fiscale ici et, d'après le total de son revenu canadien, il verserait alors l'impôt en fonction de son revenu canadien. L'Association estime que le taux de 25 pour cent serait plus élevé que le taux auquel sont assujettis la plupart des créditeurs. Pour un retraité qui vit d'une pension relativement faible, une retenue fiscale de 25 pour cent alors que le taux effectif d'impôt pourrait être nul représenterait une trop grande partie de son revenu courant. Bien sûr, il pourrait obtenir un remboursement au cours de l'année suivante, mais entre-temps il serait privé de prestations de retraite qu'il aurait constituées au Canada. En cas d'adoption de nouvelles dispositions relatives à la retenue fiscale, l'Association préconise instamment d'en exempter les personnes retraitées à l'heure actuelle qui vivent à l'étranger. Il serait tout simplement impossible pour beaucoup de personnes retraitées depuis longtemps de rentrer au Canada pour éviter un impôt qui n'était pas en vigueur au moment où elles ont pris les dispositions concernant leur retraite, il y a bien des années.

### Régimes de pension et régimes d'épargne enregistrés

18. L'Association est d'accord sur la plupart des principes énoncés dans le Livre blanc au sujet des régimes de pension. Elle a conscience des problèmes que poserait l'établissement d'un ensemble de règlements appropriés fixant un plafond aux prestations plutôt qu'aux cotisations et elle espère pouvoir soumettre des idées constructives lorsque les questions de régimes de retraite seront étu-

19. Assuming that full-scale review of pension rules is a year or two away, the Association suggests that the present dollar limits on contributions be raised as an interim measure. The suggestion in paragraph 2.50 of the White Paper that any limits, whether on contributions or benefits, should be kept in reasonable accord with changing circumstances gives support to this idea. The \$1500 limit for employee pension plans was effective for calendar year 1954. Adjusted by the increase in the consumer price index since then, the corresponding limit to-day would be of the order of \$2200. On the same basis the \$2500 limit for an individual not in a pension plan would be \$3500. These liberalizations should encourage some additional personal saving—a desirable economic objective dealt with in Section III of this submission.

20. Paragraphs 2.47 and 4.60 of the White Paper suggest that there be no integration for stocks held by registered pension plans and registered retirement savings plans because tax deferral is sufficient encouragement for these plans. Hence no credit for corporate tax is to be allowed. The result is to provide only a partially tax-free build-up in these media.

21. Especially with the bias against savings in the White Paper system, the Association believes the withholding of this particular benefit from persons saving through registered media is most unfortunate. It also seems wrong in principle to discriminate against equity investment in this way.

22. In paragraph 2.52 of the White Paper it is suggested that rules are required to ensure that the trustees of a pension or retirement saving plan fund are liable and responsible for paying taxes arising out of its operations. The Association does not object to rules governing trustees in pension plans that have and should have trustees. It would object to the rules inadvertently requiring trustees for all pension plans. Trustees should not be required for a plan which is being funded solely through a contract issued by an insur-

diées séparément après l'examen du Livre blanc.

19. En supposant qu'une révision complète des règlements relatifs aux régimes de pension ne puisse se faire que d'ici un an ou deux, l'Association préconise que le plafond actuel des cotisations soit relevé à titre de mesure intérimaire. Cette recommandation est appuyée par la proposition énoncée au paragraphe 2.50 du Livre blanc suivant laquelle tout plafond, qu'il s'applique aux cotisations ou aux prestations, doit s'adapter raisonnablement à l'évolution de la conjoncture. Le plafond de \$1,500 fixé pour les régimes de pensions des employés est entré en vigueur pour l'année civile 1954. Si l'on tient compte de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, le redressement donnerait un plafond de l'ordre de \$2,200. Compte tenu d'un redressement analogue, le plafond de \$2,500 pour un particulier ne faisant pas partie d'un régime de pension serait de \$3,500. Cet assouplissement devrait favoriser une augmentation de l'épargne des particuliers, objectif économique souhaitable sur lequel nous reviendrons au chapitre III du présent mémoire.

20. Les paragraphes 2.47 et 4.60 du Livre blanc proposent qu'il n'y ait pas d'intégration pour les actions détenues par des régimes de pensions enregistrés et des plans enregistrés d'épargne-retraite parce que le report de l'impôt constitue un encouragement suffisant pour ces régimes. Par conséquent, il est proposé qu'aucun dégrèvement à l'égard de l'impôt sur le revenu des corporations ne soit accordé dans ces cas. Par conséquent, l'exonération serait seulement partielle dans ces régimes.

21. Or, si l'on considère l'effet défavorable des mesures préconisées par le Livre blanc sur l'épargne, l'Association estime qu'il est tout à fait regrettable de ne pas faire profiter ceux qui épargnent au moyen des régimes enregistrés de cet avantage particulier. Il semble que l'application d'un tel traitement différentiel au détriment des placements en actions constitue également une erreur de principe.

22. Au paragraphe 2.52 du Livre blanc, il est indiqué qu'une réglementation doit être établie pour veiller à ce que les fiduciaires d'une caisse de retraite ou d'un plan d'épargne-retraite soient tenus, sous leur responsabilité, d'acquitter l'impôt qui frappe leurs opérations financières. L'Association n'a pas d'objection à l'établissement de réglementation pour les fiduciaires de régimes de pensions qui ont et doivent avoir des fiduciaires. Elle s'opposera par contre à une réglementation qui exigerait sans raison des fiduciaires



ance company—whether the contract involves a group annuity, a deposit administration arrangement or a segregated account—as long as by the terms of that policy the insurer agrees to assume any required functions relating to taxes. In Canada life insurance companies do not have the power to operate as trustees but effectively can carry out the same functions as trustees of pension funds perform. The close government supervision of life insurance companies can ensure that commitments are fulfilled.

23. Section 79B(12) of the Income Tax Act requires Ministerial approval for a transfer out of a registered retirement savings plan. This is awkward administratively for both the Department of National Revenue and a life insurance company that has the savings part of an insurance contract registered under section 79B. The Association recommends adoption of simple procedures like those provided under section 11(1)(u) for transfers from registered pension plans.

#### Joint Impact of Income Tax on Capital Gains and Estate Tax

24. The taxation of capital gains could in certain circumstances work a real hardship for policyholders or other individuals, because the proposals for alleviation that have been included do not seem to cover the circumstances.

25. In paragraph 3.42 it is proposed that in the case of assets owned by a deceased person's estate capital gains would not be accrued at the time of death (although estate tax will be paid on the fair market value at date of death) but only when the assets are disposed of. The executor or beneficiary would be deemed to have acquired the asset at its cost to the deceased increased by the estate tax on the capital gain. If, in contrast, assets must be realized at death there will be both an estate tax and a tax on capital gains.

26. To alleviate the problems caused by these two taxes falling at the same time the Association proposes that, in situations where

pour tous les régimes de pensions. Il ne devrait pas être nécessaire d'avoir des fiduciaires pour les régimes consolidés uniquement par le truchement d'un contrat émis par une compagnie d'assurance—que le contrat s'applique à une rente collective, à des mesures d'administration des dépôts ou à un fonds réservé—pourvu qu'aux termes de la police l'assureur convienne de s'acquitter de ses responsabilités vis-à-vis de l'impôt. Au Canada, les compagnies d'assurance-vie n'ont pas le pouvoir d'agir comme fiduciaires, mais en fait, elles peuvent remplir les mêmes fonctions que celles des fiduciaires de caisses de retraite. L'étroite surveillance exercée par le gouvernement sur les compagnies d'assurance-vie est une garantie suffisante du respect de ces engagements.

23. Conformément à l'article 79B(12) de la Loi de l'impôt sur le revenu, l'approbation du Ministre est nécessaire pour faire un transfert de fonds placés dans un plan enregistré d'épargne-retraite. Cette stipulation est peu pratique du point de vue administratif tant pour le ministère du Revenu national que pour la compagnie d'assurance-vie qui a fait enregistrer l'élément d'épargne du contrat d'assurance conformément à l'article 79B. L'Association recommande l'adoption d'une procédure simple comme celle qui est stipulée à l'article 11(1)(u) pour les transferts de fonds placés dans des régimes de pension enregistrés.

Répercussion conjointe de l'impôt sur les gains de capital et de l'impôt sur les biens transmis par décès

24. L'imposition des gains de capital peut dans certains cas s'avérer très dure pour les détenteurs de polices ou d'autres particuliers parce que les propositions destinées à en atténuer la rigueur ne semblent pas s'appliquer à leur situation.

25. Au paragraphe 3.42, il est proposé que les gains de capital des biens de la succession d'un défunt ne soient pas calculés au moment du décès (bien que l'impôt sur les biens transmis par décès soit payé sur la juste valeur marchande à la date du décès) mais seulement au moment de l'aliénation des biens en question. L'exécuteur testamentaire ou le bénéficiaire serait censé avoir acquis l'actif au prix payé par le défunt majoré de l'impôt sur les biens transmis par décès sur le gain de capital. Par contre, si les biens doivent être réalisés au décès, il seront passibles à la fois de l'impôt sur les biens transmis par décès et de l'impôt sur les gains de capital.

26. Pour atténuer la rigueur de l'incidence simultanée des deux impôts, l'Association préconise d'autoriser le contribuable à effectuer

there is a forced realization because of death or where underlying ownership of the asset has not changed, the taxpayer be permitted to roll over the gain. An example of forced realization to which the rollover does not seem to apply as the proposals now stand is in connection with a buy and sell agreement where on the death of one partner or shareholder his shares must be sold to the survivor. In connection with a change of underlying ownership of assets, a rollover is permitted where a taxpayer has transferred assets to a corporation in which he owns all of the shares but it is not permitted where others, such as his children, own any of the shares of the corporation. In addition, the rollover would not seem to be applicable to assets transferred to a trust which up to now has been used extensively for estate planning purposes in the common law provinces.

27. Because the White Paper proposals do not cover these situations, the Association recommends that a credit for capital gains tax payable at death be allowed as a deduction in computing the tax on the estate. As an alternative to this the United States system might be adopted. Under that system there is no capital gains tax at death, and the beneficiary or executor takes in the asset at its fair market value at the time of death and not at its "cost" to the deceased.

## II. Tax Reform Measures Affecting Life Insurance Companies and, Through Them, Company Policy-holders and Shareholders

### Integration

#### (a) Present Treatment of Dividend Income.

28. Under section 28(1) a corporate taxpayer is allowed to receive dividends from another taxable Canadian corporation free of tax. Under the recently enacted life insurance tax system this treatment is in effect withheld from life insurers and part of the dividends they receive on shares that are not in their segregated funds enters into their taxable income. No such treatment is imposed on or proposed for other financial institutions and other-than-life insurance companies. The treatment makes the after-tax return on a given stock investment less for life insurance companies than for other intermediaries competing with life companies for private savings. It therefore makes Canadian stocks relatively less attractive to life companies.

le roulement du gain en cas de réalisation forcée à cause du décès ou lorsque le bien ne change pas en fait de main. Selon les propositions actuelles, la convention d'achat et de vente stipulant la vente des actions au survivant au décès d'un associé ou actionnaire constitue un exemple de réalisation forcée à laquelle le roulement ne s'appliquerait pas. Dans les cas de changement effectif de la propriété de l'actif, le roulement est permis si le contribuable transfère l'actif à une corporation dont il détient toutes les actions, mais il n'est pas autorisé si des actions de la corporation appartiennent à d'autres, comme ses enfants par exemple. En outre, le roulement ne semblerait pas être applicable aux biens transférés à une fiducie, procédé qui jusqu'à maintenant a été très souvent employé pour la planification des successions dans les provinces de droit coutumier.

27. Étant donné que les propositions du Livre blanc ne couvrent pas ces situations, l'Association recommande d'accorder un dégrèvement pour impôt sur les gains de capital payable au décès lors du calcul de l'impôt sur les biens transmis par décès. Une autre solution possible serait l'adoption du système utilisé aux États-Unis. Conformément à ce système, les gains de capital ne sont pas imposés au décès et le bénéficiaire ou l'exécuteur testamentaire reçoit l'actif à sa juste valeur marchande au moment du décès et non pas au prix payé par le défunt.

## II. Mesures de réforme fiscale ayant des répercussions sur les compagnies d'assurance-vie et, par leur intermédiaire, sur les assurés et actionnaires de ces compagnies

### Intégration

#### a) Traitement actuel du revenu en dividendes

28. Conformément à l'article 28(1), une corporation imposable peut toucher des dividendes d'une autre corporation canadienne imposable en franchise d'impôt. Conformément au système d'imposition de l'assurance-vie, récemment mis en vigueur, les compagnies d'assurance-vie ne peuvent plus entièrement tirer parti de ce système et une partie des dividendes qu'elles touchent pour des actions qui ne font pas partie de leur fonds réservé entrent dans leur revenu imposable. Aucune autre institution financière et aucune compagnie d'assurance en dehors de la branche vie ne subissent un tel traitement. En vertu de ce système, le rendement d'un placement en actions après l'impôt est plus faible pour les compagnies d'assurance-vie que pour les autres intermédiaires qui font concurrence aux compagnies d'assurance-vie dans le domaine de l'épargne privée. Les actions canadiennes sont par conséquent relativement



29. Sections 68A(6) and 105R(2) (b) of the Income Tax Act in effect prorate the administrative expenses said to relate to the savings element of fully guaranteed contracts between dividends from taxable Canadian corporations and other investment income. After that the dividends net of their share of such expenses are prorated among (i) policyholders not taxable under Part IIF (mainly those with non-participating policies when the new Part I and IIF taxes were announced, and those with registered policies), (ii) other policyholders, and (iii) the company. On the share prorated to policyholders who are not taxable there is no tax under Part IIF and no credit. On the other policyholders' share there is a 20 percent credit against the tax on investment income (Part IIF) on the ground that the tax is in lieu of a tax on individual policyholders. Only the share deemed applicable to the company is deducted from the company's taxable income under Part I of the Act.

30. The consequence of this treatment is that if additional income in the form of dividends from taxable Canadian corporations is received by the company, the taxable income of the company is increased as if the additional income was not all from dividends but a mixture of a small part of dividends and a large part of other income. The dividend deduction then allowed is based on this small part and becomes but a fraction of the actual dividends.

31. The "interaction" between the business income tax and the tax on investment income (sections 68A(3) (a) (vii) and 105S(3) (b) of the Act) means that there is an unknown quantity under each of the two taxes. The Part I tax is based on the income of the company after deduction of the Part IIF tax. From the Part IIF tax base is deducted business income. This means that the amounts of the taxes and proportions used to do the prorating of corporate dividend income described in paragraph 29 have to be worked out by algebraic formulae. The impact of the formula will vary within a company from time to time and between companies depending on numerous other elements in the formulae. Appendix A shows the formulae and Illustration #1 in it applies the

moins attrayantes pour les compagnies d'assurance-vie.

29. Conformément aux articles 68A(6) et 105R(2)b) de la Loi de l'impôt sur le revenu en vigueur, les frais d'administration censés se rapporter à l'élément d'épargne des contrats entièrement garantis sont attribués proportionnellement aux dividendes reçus de corporations canadiennes imposables et aux autres revenus de placement. Ensuite, les dividendes nets de leur part desdits frais sont attribués proportionnellement i) aux assurés non imposables conformément à la Partie IIF (essentiellement ceux qui détenaient des polices sans participation quand les nouveaux impôts des Parties I et IIF ont été annoncés et les détenteurs de polices enregistrées), ii) aux autres assurés et iii) à la compagnie. La portion attribuée aux assurés non imposables n'est pas assujettie à l'impôt conformément à la Partie IIF et elle ne fait pas l'objet d'un dégrèvement. Pour la portion attribuée aux autres assurés, un dégrèvement de 20 p. 100 est accordé à propos de l'impôt sur le revenu de placement (Partie IIF) suivant le principe que l'impôt tient lieu d'un impôt frappant les assurés individuels. Seule la portion censée applicable à la compagnie est déduite du revenu imposable de la compagnie conformément à la Partie I de la loi.

30. Il résulte de ce traitement que si la compagnie touche un revenu supplémentaire sous forme de dividendes de corporations canadiennes imposables, le revenu imposable de ladite compagnie augmente de la même façon que si ce revenu supplémentaire ne provenait pas de dividendes mais qu'il était un mélange d'une faible portion de dividendes et d'une portion importante de revenu d'une autre nature. La déduction pour dividendes alors accordée est basée sur cette faible portion et n'est qu'une fraction des dividendes effectifs.

31. Du fait de «l'interaction» entre l'impôt sur le revenu provenant de l'entreprise et l'impôt payable sur le revenu de placement (articles 68A(3)a)(vii) et 105S(3)b) de la loi), il y a un élément inconnu dans chacun des deux impôts. L'impôt de la Partie I est fonction du revenu de la compagnie après déduction de l'impôt de la Partie IIF. De l'assiette fiscale de la Partie IIF est déduit le revenu provenant de l'entreprise. Cela signifie que les montants d'impôts et les proportions utilisées pour l'attribution proportionnelle du revenu en dividendes de corporations exposée au paragraphe 29 doivent être calculés suivant des formules algébriques. L'effet des formules varie dans le temps au sein d'une même compagnie et il varie également d'une compagnie

current formulae to a hypothetical life insurance company's general funds.

32. To understand the real effect of the tax formulae on the corporate dividend income received by life companies in their general funds the marginal rate of tax must be examined. The marginal rate of tax applicable to such corporate dividend income is the additional amount of tax resulting from one dollar of additional dividend income received with all other factors remaining constant. This rate is equal to or close to zero for other corporations. In contrast, depending upon company circumstances the present prorating treatment for life companies taxes away from one-quarter to one-half of an extra dollar of corporate dividends received. Appendix A contains a table showing the marginal rates of tax applicable to corporate dividend income in the general funds of a life insurance company.

33. The life companies can see no real justification for this special and discriminatory treatment of dividends received from taxable Canadian corporations in the computation of their corporate taxable income. The liability of a life insurer to its policyholders under its guaranteed insurance contracts is akin, for example, to the liability of a bank or trust company to its depositors. Such institutions, however, are not required to prorate their corporate dividend income as between company account and depositors, but may claim all corporate dividends received as a deduction from corporate taxable income. While the prorating formula may have served a useful temporary purpose, the Association suggests it be dropped entirely to place the life insurance business on a basis similar to that for other institutions.

#### (b) White Paper Proposals

34. No indication has been given in the White Paper as to how the gross-up and tax credit integration procedures of the White Paper might equitably be superimposed upon the present complicated treatment of corporate dividends received by life insurance companies. This is the dilemma referred to in paragraph 7 of this submission. Various

à l'autre d'après de nombreux autres éléments de la formule. Les formules sont exposées à l'annexe A; dans l'exemple n° 1 de cette annexe, on voit l'application des formules actuelles aux fonds généraux d'une compagnie d'assurance-vie hypothétique.

32. Pour comprendre l'effet réel des formules d'impôt sur les dividendes de corporations touchés par les compagnies d'assurance-vie dans leurs fonds généraux, il est nécessaire d'examiner le taux marginal d'impôt. Toutes choses égales par ailleurs, le taux marginal d'impôt applicable au revenu en dividendes de corporations en question est l'augmentation de l'impôt par suite d'un accroissement d'un dollar de revenu en dividendes. Ce taux est nul ou presque nul pour les autres corporations. Au contraire, le traitement actuel d'attribution proportionnelle applicable aux compagnies d'assurance-vie aboutit à prélever un impôt qui varie, d'après leur cas particulier, entre le quart et la moitié de chaque dollar supplémentaire de dividende de corporation qu'elles touchent. L'annexe A contient un tableau indiquant les taux marginaux d'impôt applicables aux revenus en dividendes de corporations touchés par les compagnies d'assurance-vie pour leurs fonds généraux.

33. Selon les compagnies d'assurance-vie, rien ne justifie pour ce traitement spécial et différentiel appliqué aux dividendes reçus de corporations canadiennes imposables dans le calcul de leur revenu de corporation imposable. L'obligation d'une compagnie d'assurance-vie vis-à-vis de ses assurés en vertu de ses contrats d'assurance garantis est semblable par exemple à l'obligation d'une banque ou d'une société de fiducie vis-à-vis de leurs déposants. Cependant, ces institutions ne sont pas tenues d'attribuer leurs revenus en dividendes de corporations proportionnellement entre les comptes de la compagnie et les déposants; elles peuvent déduire tous les dividendes de compagnies qu'elles ont reçus dans le calcul de leur revenu de corporations imposables. Même si la formule d'attribution proportionnelle a pu être de quelque utilité temporairement, l'Association préconise son abandon pur et simple de façon à mettre l'industrie de l'assurance-vie et les autres institutions sur le même pied d'égalité.

#### b) Propositions du Livre blanc

34. Le Livre blanc ne contient aucune indication sur la manière dont la remise à l'état brut et les procédés d'intégration et de dégrèvement pourraient se superposer en toute équité au système déjà compliqué des dividendes de corporations reçus par les compagnies d'assurance. C'est là le dilemme mentionné au paragraphe 7 du présent mémoire. L'Associa-



approaches were examined by the Association to adapt the proposed integration treatment of dividends to the life companies' special situation. It came to the conclusion that a number of modifications would be required and that these could only be developed by means of detailed technical discussions with tax officials.

35. Whether or not the integration proposals are proceeded with, if the prorating formula is not dropped entirely the Association submits that section 68A(6) should at least be clarified, to shield from the prorating formula dividends on (i) shares held in the other-than-life account of a life insurer and (ii) shares from life company subsidiaries established under section 64A of the Canadian and British Insurance Companies Act.

36. Regarding (i) it appears that dividends on shares held in the other-than-life account are included in the dividends to be allocated under section 68A(6). As explained above, this results in only a partial deduction for such dividends from business income. In contrast, dividends on shares held in the other-than-life account by an insurer that transacts only other-than-life insurance are fully deductible under section 28(1). This is particularly unfair, for example, in the case of multi-line companies doing a large other-than-life as well as life business where the company has an extensive holding of shares in its other-than-life account. A life insurer should be allowed a full deduction from corporate taxable income for dividends on shares held in its other-than-life account just as an other-than-life insurer is.

37. Regarding (ii) the present approach means that income is fully taxed in the hands of a life company subsidiary and then taxed in part again in the hands of the life company itself. This penalizes diversification of services through a subsidiary. The alternative is to set up a holding company with the life insurer and ancillary companies as subsidiaries. This influence of the tax laws is unlikely to find favour with government officials

tion a envisagé plusieurs façons d'adapter le traitement d'intégration des dividendes proposé à la situation spéciale des compagnies d'assurance-vie. Elle en a conclu qu'un certain nombre de modifications seraient nécessaires et qu'on ne pourrait y parvenir qu'en ayant des entretiens sur les aspects techniques de la question avec le fisc.

35. Que les propositions d'intégration soient adoptées ou pas, si la formule d'attribution proportionnelle n'est pas entièrement abandonnée, l'Association préconise de clarifier au moins l'article 68A(6) pour soustraire à la formule d'attribution proportionnelle les dividendes i) auxquels donnent droit les actions détenues dans les comptes des compagnies d'assurance-vie en dehors de leurs affaires d'assurance-vie et ii) auxquels donnent droit les actions de filiales de compagnies d'assurance-vie établies conformément à l'article 64A de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques.

36. Au sujet du i), il semble que les dividendes auxquels donnent droit les actions détenues dans les comptes des compagnies d'assurance-vie en dehors des affaires d'assurance-vie sont inclus dans des dividendes déductibles conformément à l'article 68A(6). Comme il a été expliqué ci-dessus, il n'en résulte qu'une déduction partielle de ces dividendes du revenu d'entreprise. Par contre, les dividendes sur les actions détenues dans les comptes autres que ceux d'assurance-vie par un assureur qui ne fait pas d'affaires d'assurance-vie sont entièrement déductibles conformément à l'article 28(1). Cette disparité de traitement est particulièrement injuste, par exemple, dans le cas de compagnies à branches multiples qui font beaucoup d'affaires en dehors de la branche vie et qui ont un portefeuille considérable d'actions dans les comptes afférents aux autres branches que la vie. Les compagnies d'assurance-vie devraient avoir droit à une pleine déduction, dans le calcul de leur revenu de corporation imposable, des dividendes touchés pour les actions détenues dans leur compte afférent aux affaires autres que celles d'assurance-vie au même titre que les assureurs n'ayant pas de branche vie.

37. Au sujet du ii), suivant la méthode actuelle, le revenu est pleinement imposé aux mains des filiales de compagnies d'assurance-vie et imposées ensuite partiellement aux mains de la compagnie d'assurance-vie même. Ce traitement défavorise la diversification des services par l'intermédiaire de filiales. On peut évidemment remédier à ce problème en établissant une société de portefeuille avec la compagnie d'assurance-vie et les compagnies

responsible for supervision of insurance companies.

#### (c) Widely-Held vs. Closely-Held Distinction

38. One obvious problem arising out of the arbitrary distinction in the White Paper between widely-held and closely-held companies is the classification of a life insurance company—stock or mutual. Mutual life insurance companies have no shareholders at all. Yet in the interest of equitable treatment among the various types of life companies it appears all should be classed alike as widely-held if the distinction between closely-held and widely-held companies is retained.

39. If the distinction is retained, the Association also foresees problems for a life company in handling transactions with its own wholly-owned subsidiaries established under section 64A of the Canadian and British Insurance Companies Act. Particularly in the case of real estate subsidiaries either the partnership option for the subsidiary (White Paper paragraph 4.22) or the opportunity of consolidating tax returns with the parent life company should be available.

#### (d) Stock Companies—Special Problem

40. Paragraphs 4.27 and 4.37 of the White Paper propose that, if integration is adopted, corporations must pay out virtually all their after-tax earnings to shareholders within 2½ years if the shareholder is to get credit for tax paid by the company. This "enforced payout" rule would limit the ability of a stock life insurance company to build needed contingency reserves and surplus out of after-tax monies. Solvency considerations may make it impossible for life companies to pay all earnings currently to shareholders.

41. Last June the Minister of Finance observed in connection with Bill C-191 that "a particular company can run into a combination of circumstances that are even more adverse than those covered by the protection I have outlined. Indeed I expect the insurance companies to maintain free surpluses or con-

auxiliaires comme filiales. Cette conséquence de la législation fiscale a peu de chances d'être appréciée par les autorités gouvernementales responsables de la surveillance des compagnies d'assurance.

#### c) Distinction entre les corporations ouvertes et les corporations fermées

38. Parmi les problèmes soulevés par la distinction arbitraire établie dans le Livre blanc entre les compagnies ouvertes et les compagnies fermées, la classification des compagnies d'assurance-vie entre sociétés d'assurance par actions et sociétés mutuelles est tout à fait typique. Les compagnies d'assurance-vie à forme mutuelle n'ont pas du tout d'actionnaires. Pourtant, si l'on veut traiter les divers types de compagnies d'assurance-vie d'une manière équitable, il semble qu'elles devraient toutes être classées dans la catégorie des compagnies ouvertes si l'on retient la distinction entre les compagnies fermées et les compagnies ouvertes.

39. Si l'on retient cette distinction, l'Association anticipe également des problèmes lorsqu'une compagnie d'assurance-vie traitera avec ses propres filiales (en propriété exclusive) fondées en vertu de l'article 64A de la loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques. En ce qui concerne surtout leurs sociétés immobilières filiales, les compagnies d'assurance devraient avoir la possibilité de choisir l'option de société en nom collectif (Livre blanc, paragraphe 4.22) ou la possibilité de consolider les déclarations d'impôt de leurs filiales avec la leur.

#### d) Compagnies par actions—problème spécial

40. Dans les paragraphes 4.27 et 4.37, les auteurs du Livre blanc proposent qu'en cas d'adoption de l'intégration, le dégrèvement accordé aux actionnaires en raison de l'impôt versé par la compagnie soit subordonné au versement dans les 2½ ans de la quasi totalité des bénéfices de cette dernière après impôt. Cette règle de «répartition forcée» restreindrait l'aptitude des compagnies d'assurance-vie par actions à utiliser leurs revenus après impôt à l'accumulation de réserves pour éventualités et de surplus dont elles ont besoin. Pour des questions de solvabilité, il peut être impossible pour les compagnies d'assurance-vie de verser dans l'immédiat tous les bénéfices à leurs actionnaires.

41. Au mois de juin dernier, le ministre des Finances observait au sujet du Bill C-191 «que le jeu des circonstances peut placer une compagnie donnée dans une situation plus défavorable que celles qui sont envisagées par la protection que j'ai établie». Je compte certainement que les compagnies d'assurance-vie



tingency reserves..." The Association therefore urges that if the "enforced pay-out" rule is implemented, stock life companies be exempt from it because of their special need for surplus for the protection of policyholders.

42. Of course, proponents of the rule can point out that any corporation could avoid the enforced pay-out requirement by paying out stock dividends. The Association agrees with those who question the advisability of forcing capitalization of retained earnings in this way. In addition, there is the problem of how the recipient of the stock dividend finds the cash to pay his tax on it and the consequent possibility that he would have to sell his shares and dilute or lose his ownership position. Also, the proponents might suggest that a company could "escape" the requirement by raising additional money through a stock issue. Some life companies may be confronted with charter limitations on further stock distribution. In any event, the disadvantage of diluting ownership could apply as well to the issuance of treasury stock in any corporation.

#### (e) Mutual Companies—Special Problem

43. Behind integration is the concept that a corporation represents a group of individuals and the individuals, not the corporation, are the entities who really bear the tax. A mutual life insurance company pays a business income tax on its earnings yet it has no "shareholders" to whom to relay the tax credits. Much the same question applies to the participating business of stock companies.

44. There is no direct solution to this problem. However, as the law now stands the excess premiums returned to policyholders in the form of policy dividends serve to reduce the income taxable at the corporate rate and increase the Part IIF income taxable at the policyholders' rate with one important limitation. Such policy dividends must be paid from current income of the participating business (section 68A(3)(a)(iii)(B)). This in effect is a form of integration because a company could theoretically reduce its corporate taxable income to zero by retaining no contingency reserves at all. In practice of course this could not be done because the company must pro-

maintiennent des surplus disponibles ou des réserves pour éventualités...". Par conséquent, l'Association recommande instamment que si la règle de «répartition forcée» est mise en œuvre, les compagnies d'assurance-vie par actions en soient exemptes puisque la protection des assurés les oblige spécialement à maintenir un surplus.

42. Les défenseurs de la règle peuvent bien sûr remarquer que toute compagnie peut éviter la «répartition forcée» en répartissant des dividendes en actions. L'Association partage l'avis de ceux qui mettent en doute la valeur d'une telle capitalisation forcée des bénéfices non répartis sans compter que celui qui touche un dividende en actions doit trouver des fonds pour acquitter l'impôt sur ce dividende et qu'il peut être amené, pour y parvenir, à vendre ses actions et qu'il risque ainsi de perdre sa propriété ou de voir cette dernière réduite. Les défenseurs de la règle peuvent également proposer que les compagnies «échappent» à cette «répartition forcée» en se procurant des fonds supplémentaires au moyen d'une émission d'actions. Dans certains cas, les compagnies d'assurance-vie ne pourraient répartir d'autres dividendes en actions parce que leur charte le leur interdit. De toute façon, l'inconvénient d'éparpiller la propriété pourrait aussi bien s'appliquer à l'émission d'actions non émises dans une corporation quelconque.

#### e) Problème propre aux compagnies mutuelles

43. L'intégration repose sur le principe qu'une corporation représente un groupe d'individus et que ce sont les individus et non pas la corporation qui supportent réellement le fardeau de l'impôt. Or une compagnie d'assurance-vie de forme mutuelle verse un impôt sur le revenu d'entreprise sur ses bénéfices et pourtant elle n'a pas d'actionnaires à qui transmettre un dégrèvement d'impôt. La situation est tout à fait analogue pour les affaires avec participation des compagnies par actions.

44. On ne peut pas résoudre directement ce problème. Cependant sous l'empire de la loi actuelle, l'excédent des primes remboursé aux détenteurs de police sous forme de dividendes de police sert à réduire le revenu imposable payable au taux des corporations et à augmenter le revenu imposable au taux de l'assuré conformément à la Partie IIF. Cette possibilité comporte une restriction importante: les dividendes de police doivent être versés à partie du revenu courant provenant des affaires d'assurance avec participation (article 68A(3)a)(iii)(B)). En fait c'est là une forme d'intégration parce que la compagnie pourrait théoriquement réduire son revenu de corpora-

tect itself against insolvency in the event of adverse conditions. Removal of the limitation on the deductibility of policy dividends in section 68A(3)(a)(iii)(B) would allow a company to establish sufficient after-tax contingency reserves with the knowledge that when such reserves were eventually reduced and paid out to policyholders the tax incurred at the policyholders' rate would be compensated by a reduction in the tax at the corporate rate. As a result, no double taxation would then take place as is the case now if participating income is retained more than one year.

## Capital Gains

### (a) Valuation for Capital Gains

45. At the moment the Association has no fresh material to put before you in relation to the principle of taxing capital gains. There are different kinds of gains—for example, those stemming from inflation, from the assumption of true risk, or merely from purchases at a discount—and deeper study might throw light on what is properly a tax-exempt capital gain and what is not. Life companies are, of course, already taxable under special rules (sections 68A(3)(b), 68A(4)(b) and 105S(1)) on capital gains and losses taken on most debt instruments.

46. The Association recommends that the gain for stocks should be measured from the market value on valuation day or the original cost, whichever is the higher. For example, if a stock were originally bought at \$50 but valued at \$30 on "V-day" (paragraphs 3.15 and 3.16 of White Paper) any subsequent sale between \$30 and \$50 would not result in a capital gain or loss. This was, in general, the treatment provided when the United States life insurance tax system was established in 1959 and also when the United Kingdom introduced its capital gains tax.

### (b) Special Capital Gains Distribution

47. There is a special rule for mutual funds in paragraph 4.62 of the White Paper enabling them to make "special distributions to... shareholders which would be treated as though they were a capital gain on the sale of a Canadian public corporation". This special rule is not available to other financial institutions such as banks, trust companies, life insurance companies or closed-end funds. All

tion imposable à zéro en ne maintenant aucune réserve pour éventualités. En pratique, bien sûr, c'est impossible parce que la compagnie doit protéger sa solvabilité en cas de situation défavorable. Si on supprimait les restrictions apportées par l'article 68A(3)(a)(iii)(B) à la possibilité de déduire les dividendes de police, les compagnies pourraient établir suffisamment de réserves pour éventualités après impôt en sachant que, si ces réserves diminuaient et qu'elles étaient versées aux assurés, l'impôt payé au taux des assurés serait compensé par une réduction de l'impôt payable aux taux des corporations. Il n'y aurait plus alors de double imposition comme c'est le cas à l'heure actuelle lorsque le revenu est retenu pendant plus d'un an.

## Gains de capital

### a) Évaluation des gains de capital

45. Pour l'instant, l'Association n'a pas de nouveaux documents à vous soumettre en ce qui concerne le principe de l'imposition des gains du capital. Il y a différentes catégories de gains—par exemple, ceux qui proviennent de l'inflation, de la prise de risques véritables ou simplement d'achats à escompte—et une étude plus approfondie pourrait jeter la lumière sur ce qu'il convient de considérer comme un gain de capital exempt d'impôt ou pas. Les compagnies d'assurance-vie sont, bien entendu, déjà imposables conformément à des règles spéciales (article 68A(3)(b), 68A(4)(b) et 105S(1)) sur leurs gains de capital réalisés et leurs pertes subies sur la plupart des titres de dette.

46. L'Association recommande d'évaluer le gain réalisé sur les actions d'après le plus élevé de la valeur marchande des actions le jour de l'évaluation ou de leur coût initial. Par exemple, si une action a été achetée à \$50, mais qu'elle a été évaluée à \$30 le «jour de l'évaluation» (paragraphes 3.15 et 3.16 du Livre blanc) toute vente subséquente entre \$30 et \$50 ne donnerait lieu ni à une perte ni à un gain de capital. Tel était, de façon générale, le traitement établi dans le système d'imposition de l'assurance-vie aux États-Unis lorsqu'il fut adopté en 1959 et au Royaume-Uni lors de l'introduction de l'impôt sur les gains de capital.

### b) Distribution spéciale de gains de capital

47. Le paragraphe 4.62 du Livre blanc fournit une règle spéciale pour les caisses mutuelles leur permettant de «distribuer... à leurs actionnaires des revenus qui seraient traités comme des gains de capital provenant de la vente d'une corporation publique canadienne». Cette règle spéciale n'est pas disponible à d'autres entreprises de placements comme les banques, les sociétés de fiducie et



of these corporations are in the business of investing funds in the securities market and these funds may from time to time develop capital gains attributable to the shareholder.

48. It appears that all these institutions would, under the proposal in paragraph 4.59, pay a rate of  $33\frac{1}{3}$  per cent on capital gains realized on the sale of shares in other Canadian public corporations. It is perhaps proper that the  $33\frac{1}{3}$  per cent rate apply in the case of non-financial institutions as these corporations are investing surplus funds as a marginal operation. Financial institutions are intermediaries under a variety of conditions for individuals including their shareholders. It is clear in the White Paper that it is the substance, not the form, of a transaction that should be examined, that individuals should not pay more or less tax due to the form and that capital gains on equities in the hands of individuals should be taxed at no more than half-rates. The Association requests that if capital gains are to be taxed, life insurance companies be enabled to put their shareholders in the same position as if the shareholders had realized the capital gains themselves. This would mean that the special treatment outlined in paragraph 4.62 should be broadened to include life insurance companies or, alternatively, that capital gains arising from stocks should be taxed at half-rates in the hands of the life companies with full credit on distribution to shareholders.

49. The present Income Tax Act provides for the reporting and taxation of income accruing to policyholders from so-called segregated funds on a flow-through basis (section 79D). The companies have at considerable expense established routines for reporting such income to their policyholders. The present routines do not contemplate the taxation of capital gains but can be easily extended, if necessary, for this purpose. The companies believe that the objects of the White Paper proposals are presently being accomplished under the present system since the income arising from these funds is being taxed in the hands of the ultimate recipients at their individual tax rates. It is, therefore, strongly recommended that in any implementation of the White Paper proposals that this arrangement not be disturbed except to the extent of reporting in addition the amount of any capital gains or losses as accrued.

les compagnies d'assurance-vie par actions ni les fonds à capital fixe, bien que toutes ces entreprises fassent le placement de fonds qui leur sont confiés par le public et que ces fonds puissent donner lieu de temps en temps à des gains de capital.

48. Il semblerait que toutes ces institutions doivent être frappées d'un taux de  $33\frac{1}{3}$  p. 100 sur les gains de capital conformément aux propositions contenues dans le paragraphe 4.59. Il est peut-être approprié d'appliquer un taux de  $33\frac{1}{3}$  p. 100 aux institutions non financières étant donné que l'une de leurs activités marginales consiste à investir des fonds de surplus. Cependant, il est implicite dans le Livre blanc qu'aucun particulier ne devrait payer plus de 25 pour cent. Or les institutions de placements sont des intermédiaires pour les particuliers. L'Association demande donc que si l'on impose les gains de capital, les compagnies d'assurance-vie par actions soient autorisées à placer leurs actionnaires dans la même situation que s'ils avaient réalisé eux-mêmes les gains de capital. Par exemple, le traitement des actionnaires serait équitable si les gains de capital étaient imposés aux mains de la compagnie par actions de manière provisoire au taux de 25 pour cent des particuliers et si l'impôt était par la suite remboursé à la compagnie au moment de la répartition annuelle des gains de capital aux actionnaires. A ce moment-là, les actionnaires devraient payer l'impôt sur la moitié du gain aux pleins taux.

49. La Loi de l'impôt sur le revenu actuelle stipule que le revenu qui revient aux assurés en provenance des fonds dits réservés doit être déclaré et imposé au fur et à mesure (article 79D). Les compagnies ont établi, à un prix très élevé, des procédés permettant de déclarer ce revenu à leurs assurés. Les procédés actuels n'ont pas été établis en tenant compte de l'imposition des gains de capital mais ils pourraient facilement être assouplis pour répondre à ces besoins le cas échéant. Les compagnies estiment que le système actuel permet déjà la réalisation des objectifs des propositions du Livre blanc puisque le revenu provenant des fonds réservés est imposé aux mains de ceux qui reçoivent ce revenu en définitive, à leur taux d'impôt individuel. Il est donc instamment recommandé que si les propositions du Livre blanc sont adoptées sous une forme ou sous une autre, on ne touche en rien à cette disposition si ce n'est en ce qui concerne la déclaration de tous gains ou de toutes pertes de capital au fur et à mesure qu'ils se produisent.

#### (c) Deemed Realizations

50. Paragraphs 3.36 to 3.38 of the White

#### c) Réalisations supposées

50. Sous l'empire de la notion générale

Paper propose as part of this broad integration and capital gains concept that accrued gains or losses on shares of widely-held Canadian corporations be taken into account by individuals and corporations and taxed every five years. The government has issued a technical paper summarizing the basic public criticisms of this proposal, suggested modifications, and indicated the implications of such modifications and of dropping the idea. The Association endorses the general arguments against the proposal.

d'intégration et de gains de capital, les paragraphes 3.36 à 3.38 du Livre blanc proposent que les gains ou pertes accumulés sur des actions de corporations canadiennes ouvertes soient pris en charge par les particuliers et les corporations et que ces gains ou pertes soient imposés tous les cinq ans. Le gouvernement a publié un document technique résumant les critiques essentielles du public vis-à-vis de cette proposition; il a proposé d'apporter certaines modifications et il a indiqué quelles seraient les conséquences de ces modifications et de l'abandon du projet. L'Association appuie les arguments généraux contre la proposition.

#### Company and Industry Meetings

51. There are two classes of meetings within the life insurance business—(i) institutional meetings of company representatives, and (ii) meetings of agents, managers or other personnel of the company.

#### Réunions organisées par les compagnies et par l'industrie

51. Dans l'industrie de l'assurance-vie, on distingue deux sortes de réunions: i) les réunions de représentants de compagnies organisées par des organismes représentant l'industrie et ii) les réunions d'agents, de gérants et d'autres membres du personnel d'une compagnie.

52. As regards (i), the meetings are of central organizations which perform an essential business function, particularly in the relations between the industry and governments and regulatory authorities. Such organizations can function satisfactorily only if there are regular meetings attended by representatives of the companies, the head offices of which are spread from coast to coast. Most of these meetings are of one day's duration. It is unusual for them to extend beyond two days.

52. Les réunions de la catégorie i) sont organisées par des organismes centraux qui jouent un rôle primordial dans les affaires, particulièrement dans le domaine des relations entre l'industrie et les gouvernements et les autorités qui réglementent l'industrie. Pour que ces organismes puissent jouer leur rôle de façon satisfaisante, il faut qu'ils tiennent des réunions régulières auxquelles assistent des représentants des compagnies dont le siège social est situé d'un océan à l'autre. La plupart de ces réunions durent une journée. Il est très rare qu'elles durent plus de deux jours.

53. As regards (ii), the meetings serve an essential training and education function. Most such meetings are of a strictly business nature, organized on a regional basis or at head office, and designed to inform personnel of developments in product design, estate planning and administrative procedures. In addition, many companies hold more general meetings for their leading salesmen, usually at intervals of two years or more. Such meetings fulfil a valuable business function in increasing the skills and enthusiasm of the salesmen, and giving an opportunity for an exchange of successful sales ideas in informal discussions.

53. Les réunions de la catégorie ii) jouent un rôle primordial dans le domaine de la formation et de l'éducation. Ces réunions sont la plupart du temps de pures séances de travail, organisées au niveau régional ou au siège social et leur but est de renseigner le personnel des progrès dans la mise au point d'un produit, dans l'expertise des successions et les méthodes administratives. En outre, beaucoup de compagnies organisent des réunions de nature plus générale pour leurs meilleurs vendeurs, généralement à des intervalles de deux ans ou davantage. Ces réunions remplissent une fonction commerciale extrêmement utile car elles accroissent l'enthousiasme des agents et leur permettent de perfectionner leurs talents tout en leur fournissant l'occasion d'échanger leurs vues sur les méthodes de vente au cours de discussions amicales.

54. This latter type of meeting was the subject of an appeal to the Exchequer Court by a branch manager of a member company. The

54. Cette deuxième catégorie de réunions a fait l'objet d'un appel interjeté devant la Cour de l'Échiquier par un gérant de succur-



Court's findings as to the nature of the meeting are relevant to the proposal in the White Paper:

"The appellant and John S. Harris, a vice-president of the company and director of agencies, as well as the officer in charge of conferences, who were the only witnesses called, testified convincingly respecting the business purpose of the biannual conferences organized by Canada Life exclusively for their personnel. Great care is exercised in selecting the site of such conferences. Among the prime considerations is the ready accessibility and minimum expense required for the personnel selected to attend...

"These conferences are Canada Life meetings called for the specific purpose of increasing the potential of the company's sales organization by instructing the members thereof on better selling methods and techniques in formal sessions and through mutual association in informal sessions.

"While at the conference the activities of the salesmen are under the control and direction of the Canada Life with a full schedule of business programmes during normal working hours...

"The salesmen who are selected to attend are so selected on a production basis, that is, those who have sold a certain amount of life insurance, in the expectation that their exposure to teaching and associations with other salesmen and managers will make them still better salesmen.

"...in my opinion the evidence conclusively established that these conferences are business conferences for the purpose of increasing the earning capacity of Canada Life and incidentally its salesman and managers, despite the fact that there might be some social activity."\*

55. The Association believes that the proposals in paragraph 2.11 of the White Paper are based on a misunderstanding of the reasons for meetings and urges that reasonable expenses relating to purposeful meetings designed to build the knowledge and productivity of those attending be allowed as deductions from business income.

sale d'une compagnie membre. Les conclusions du tribunal sur la nature de la réunion doivent être mentionnées à propos de la proposition du Livre blanc:

«L'appelant et John S. Harris, vice-président de la compagnie et directeur des agences, ainsi que responsable des congrès, seuls témoins convoqués, ont apporté un témoignage convaincant indiquant que les congrès biennaux organisés par la Compagnie d'assurance du Canada sur la vie exclusivement pour son personnel sont des congrès d'affaires. Le lieu de ces congrès est choisi très minutieusement. L'une des principales préoccupations est de choisir un endroit facilement accessible et qui coûte le moins cher possible au personnel choisi pour assister au congrès...

«Ces congrès sont des réunions organisées par la Compagnie d'assurance du Canada sur la vie dans le but précis d'augmenter le potentiel du personnel de vente de la compagnie en enseignant à ses membres de meilleures méthodes et techniques de vente au cours de séances officielles et grâce à des échanges de vue au cours de séances de discussion libre.

«Tandis qu'au congrès l'activité des vendeurs est sous le contrôle et la direction de la Compagnie d'assurance du Canada sur la vie, qui prévoit un emploi du temps bien rempli, avec des programmes de travail pendant les heures de travail normales...

«Les vendeurs sont choisis pour assister au congrès d'après leur production: ceux qui ont vendu un certain montant d'assurance-vie assistent aux congrès pour pouvoir perfectionner encore davantage leurs qualités de vendeurs grâce aux cours et aux échanges avec d'autres vendeurs et gérants.

«...à mon avis, les preuves établissent de façon concluante que les congrès sont des réunions de travail organisées dans le but d'augmenter la capacité de gains de la Compagnie d'assurance du Canada sur la vie et en même temps de ses vendeurs et gérants, bien qu'elles soient l'occasion de certains événements mondains»\*.

55. L'Association estime que les propositions du paragraphe 2.11 du Livre blanc reposent sur une fausse idée du but de ces réunions et recommande instamment d'autoriser la déduction, dans le calcul du revenu d'entreprise des frais raisonnables relatifs aux réunions ayant un but défini et visant à perfectionner les connaissances et à améliorer la productivité des participants.

\*Vernon E. Hale v. Minister of National Revenue, 1969 1 Ex. C.R. 259 at 260 and 261.

\*Vernon E. Hale v. Minister of National Revenue, 1969 1 Ex. C.R. 259 at 260 and 261.

### Entertainment Expenses

56. Paragraph 2.11 of the White Paper also proposes that entertainment expense be non-deductible as a business expense. With rare exceptions the business courtesy expenses incurred by the life insurance companies are reasonable in type and amount and necessary to the development of business and the production of income. The Association urges that necessary, adequately documented business courtesy expenses be permitted as deductions against business income.

### Non-Registered Pension Plans

57. Municipalities and other non-taxable employers may wish to establish non-contributory, non-registered pension plans for their employees containing guaranteed returns which only life insurance companies can provide. Part IIF of the Income Tax Act imposes tax on the investment income of non-registered pension plans issued by life insurance companies when guarantees are involved. This tax is not imposed on similar plans issued without guarantees. The Association recommends that tax relief be given in these cases.

### Annuities as an Investment under Deferred Profit-Sharing Plans

58. Annuities are not referred to in section 105Q(e) of the Income Tax Act as "qualified investments" for deferred profit-sharing plan trusts under section 79C. Section 105K(6) sets out special rules relating to life insurance policies that qualify and do not qualify as investments for such a trust. This section has been interpreted to exclude annuity contracts whether they provide fixed or variable benefits. The Association questions this interpretation and in any event maintains that annuities, whether fixed or variable, are appropriate investments for deferred profit-sharing plans.

59. These contracts would be purchased as an investment by the trust during the period before maturity of the contract in the same manner as any other investment. When the shares of the beneficiaries are distributed, the annuities could either be cashed or the annuity payments could commence to the beneficiaries as envisaged in section 79C(2)(k)(vi). It is difficult to appreciate why annuities have

### Frais de représentation

56. Le paragraphe 2.11 du Livre blanc propose également qu'il ne soit pas permis de déduire les frais de représentation à titre de frais d'affaires. A de rares exceptions près, les frais de représentation des compagnies d'assurance-vie sont raisonnables tant du point de vue de leur nature que de leur montant et ils sont indispensables à l'augmentation des affaires et à la production du revenu. L'Association recommande qu'il soit autorisé de déduire du revenu des affaires les frais de représentation qui sont nécessaires à l'exercice des affaires et appuyés par les documents voulus.

### Régimes de pension non enregistrés

57. Il arrive que les municipalités et d'autres employeurs non imposables veulent établir pour leurs employés des régimes de pension non contributaires et non enregistrés, comprenant un remboursement garanti; seules les compagnies d'assurance-vie peuvent fournir ce genre de programmes. La Partie IIF de la Loi de l'impôt sur le revenu impose le revenu de placement des régimes de pensions non enregistrés émis par des compagnies d'assurance-vie lorsque ces régimes comprennent des garanties. Les régimes analogues émis sans garanties ne sont pas assujettis à cet impôt. L'Association recommande un allègement fiscal dans ces cas.

### Rentes en tant que placement dans des plans différés de participation aux bénéfices

58. Les rentes ne sont pas mentionnées à l'article 105Q(e) de la Loi de l'impôt sur le revenu en tant que «placements qualifiés» pour les fiducies régies par un plan différé de participation aux bénéfices conformément à l'article 79C. L'article 105K(6) établit des règles spéciales relatives aux polices d'assurance-vie admissibles et non admissibles à titre de placement dans de telles fiducies. D'après l'interprétation qui a été faite de cet article, les contrats de rentes sont exclus, que les prestations soient fixes ou variables. L'Association conteste une telle interprétation et soutient en tout cas que les rentes viagères, fixes ou variables, sont des placements appropriés pour des plans différés de participation aux bénéfices.

59. Ces contrats seraient acquis à titre de placements par la fiducie pendant la période précédant l'échéance du contrat de la même façon que n'importe quel autre placement. Au moment de la distribution des actions des bénéficiaires, il serait possible de payer les rentes au comptant ou bien de commencer à servir les annuités aux bénéficiaires comme il est prévu à l'article 79C(2)(k)(vi). Il est difficile



not been considered appropriate investments when section 79C(2)(k)(vi) makes provision for the payment out to a beneficiary to be by way of an annuity purchased by the trustee.

60. These annuity contracts fulfil satisfactorily the basic requirements of a section 79C trust. Securities provided by other financial institutions such as guaranteed investment certificates issued by trust companies, the shares of investment companies and listed shares generally are prescribed as qualified investments in section 105Q(e). The Association urges that in fairness annuity contracts be similarly prescribed.

#### Foreign Tax Credits

61. The life insurance taxes established in 1969 apply only to the Canadian business of the companies. However, a small part of investments relating to Canadian liabilities and surplus—perhaps one or two percent—is made abroad. Foreign taxes are withheld on these investments but no credit is being accorded the Canadian life companies for such foreign taxes. Section 68A(8) rightly declines foreign tax credits in respect of investments relating to non-Canadian operations but should not apply to investments relating to Canadian operations. The Association trusts a suitable change will be made when the Act is next amended.

#### Non-Resident Companies

62. Under the present life insurance income tax system, non-resident insurers are in effect treated as domestic taxpayers as far as their Canadian operations are concerned. Paragraph 4.49 of the White Paper proposes as part of the integration concept not to give foreign shareholders of Canadian corporations credit for the tax paid by these corporations. If this proposal is implemented, the Association trusts it will be done in such a way that non-resident insurers will not be treated as foreign in respect of income now considered under the Act to be applicable to their Canadian operations.

63. Paragraph 3.45 of the White Paper proposes that the transfer of assets from a taxpayer to a corporation in which it owns all of the shares should qualify for a rollover free

de comprendre pourquoi les rentes n'ont pas été considérées comme des placements appropriés alors que l'article 79C(2)(k)(vi) stipule que les paiements aux bénéficiaires peuvent se faire sous forme de rente achetée par le fiduciaire.

60. Ces contrats de rente répondent aux conditions fondamentales des fiducies dont il est question à l'article 79C. Les titres fournis par d'autres institutions financières, comme les certificats de placement garantis émis par les sociétés de fiducie, les actions de compagnies de placement et les actions inscrites, répondent généralement à la définition des placements qualifiés conformément à l'article 105Q(e). L'Association recommande qu'en toute équité les contrats de rente reçoivent un traitement analogue.

#### Dégrèvement pour impôt étranger

61. Les impôts sur l'assurance-vie établis en 1969 s'appliquent uniquement aux affaires canadiennes des compagnies. Cependant, une petite partie des placements relatifs au passif et au surplus canadiens—peut-être un ou deux pour cent—sont faits à l'étranger. Un impôt étranger est prélevé sur ces placements mais les compagnies d'assurance-vie canadiennes ne bénéficient pour autant d'aucun dégrèvement. C'est à juste titre qu'aucune déduction pour impôt étranger n'est accordée pour les placements relatifs à l'entreprise exercée en dehors du Canada conformément à l'article 68A(8), mais cette disposition ne devrait pas s'appliquer aux placements relatifs à l'entreprise exercée au Canada. L'Association espère que des changements appropriés seront apportés lors du prochain amendement de la Loi.

#### Compagnies non-résidentes

62. Conformément au système actuel d'imposition du revenu de l'assurance-vie, les assureurs non-résidents sont en fait traités comme des contribuables domestiques en ce qui concerne l'exercice de leur entreprise au Canada. Conformément au principe d'intégration, le paragraphe 4.49 du Livre blanc propose de ne pas accorder de dégrèvement aux actionnaires étrangers de corporations canadiennes à l'égard de l'impôt payé par ces corporations. Si cette proposition est mise en vigueur, l'Association espère que l'on ne traitera pas les assureurs non-résidents comme des étrangers quant au revenu qui, selon la Loi actuelle, s'applique à l'exercice de leur entreprise au Canada.

63. Le paragraphe 3.45 du Livre blanc propose que la cession d'actif d'un contribuable à une corporation dont il détient toutes les actions puisse bénéficier du roulement exempt

of capital gains tax. If this proposal is implemented, the law should make it clear that the incorporation of a wholly-owned subsidiary in Canada by the Canadian operation of a non-resident insurer constitutes a tax-free rollover. As in the preceding paragraph, the objective is merely to have the Canadian operations of non-resident and domestic insurers treated alike in this respect.

64. The Association has some concern about the proposal in paragraphs 6.36 to 6.39 that could later affect non-resident life insurance companies with Canadian investments in excess of those required to cover their Canadian liabilities. This proposal would increase to 25 percent the rate of tax applicable to interest paid by Canadians to non-residents unless a tax treaty provides for a lower rate. Because the rate would apply to gross flows, the levy would far exceed that resulting from the application of the company's corporate rate to net income.

65. Non-resident life insurance companies have \$5 billion invested in Canada on behalf of their policyholders outside Canada. Most of this investment is in debt holdings rather than equities; many Canadians seem to favour debt holdings for non-residents.

66. Any increase or potential increase in the non-resident rate on interest payments would obviously lessen the attractiveness of Canadian investment to non-resident life insurance companies. The alternative of higher interest rates to compensate lenders for the increased tax would place a further burden on Canadian borrowers (see Section III of this submission). The Association urges that lenders and borrowers be re-assured through the retention of the present statutory rate.

67. Section 68A(12)(m) is designed to protect a non-resident life insurer. It allows assets brought into Canada as a temporary measure for supervisory purposes to cover a fall in market values to be withdrawn later free of tax. However, as worded now it seems to prohibit the insurer from including such assets in its Canadian operation if it wishes. One solution seems to be to replace "does" with "may" in the second line of section 68A(12)(m).

d'impôt sur les gains de capital. Si cette proposition est adoptée, la loi devrait indiquer clairement que la constitution d'une filiale en propriété exclusive au Canada par l'entreprise canadienne d'un assureur non-résident constitue un roulement exempt d'impôt. Comme au paragraphe précédent, le but est simplement d'accorder à l'entreprise canadienne des assureurs non-résidents un traitement analogue à celui des assureurs canadiens.

64. La proposition contenue dans les paragraphes 6.36 à 6.39, qui pourrait avoir par la suite des répercussions sur les compagnies d'assurance-vie non-résidentes effectuant des placements au Canada en excédent du montant nécessaire pour couvrir leurs dettes canadiennes ne laisse pas de préoccuper l'Association. Suivant cette proposition, le taux d'impôt frappant l'intérêt versé par des Canadiens à des non-résidents serait porté à 25 pour cent à moins que des accords fiscaux ne fixent un taux inférieur. Étant donné que le taux s'appliquerait aux montants bruts, l'impôt dépasserait de loin celui qui résulterait de l'application du taux des corporations au revenu net.

65. Les compagnies d'assurance-vie non-résidentes ont \$5 milliards d'investissement au Canada au compte de leurs assurés à l'étranger. La plupart de ces placements sont des titres de dette plutôt que des actions; la plupart des Canadiens semblent préférer les titres de dette pour les non-résidents.

66. Toute augmentation ou possibilité d'augmentation du taux appliqué aux non-résidents pour les paiements d'intérêt diminuerait évidemment l'attrait des placements canadiens pour les compagnies d'assurance-vie non-résidentes. La solution qui consisterait à relever les taux d'intérêt pour compenser les prêteurs de l'augmentation de l'impôt placerait un fardeau supplémentaire sur les emprunteurs canadiens (voir le chapitre III du présent mémoire). L'Association préconise de rassurer les prêteurs et les emprunteurs en maintenant le taux statutaire actuel.

67. L'article 68A(12)(m) est conçu pour protéger les assureurs sur la vie des non-résidents. Il permet de retirer par la suite en franchise d'impôt les actifs amenés au Canada de façon temporaire à des fins de contrôle pour couvrir une diminution des valeurs marchandes. Cependant, d'après l'énoncé actuel de la loi, il semble que l'assureur n'a pas le droit d'inclure lesdits actifs dans son entreprise canadienne s'il le désire. Une solution possible serait de remplacer «ne comprend pas» par «peut ne pas comprendre» à la troisième ligne de l'article 68A(12)(m).



68. Also section 68A(12)(m) refers to life insurance assets only. It is suggested the same treatment should be accorded other-than-life insurance assets which other parts of the Act and the Regulations make clear are included in the tax base for life insurers.

### III. Implications of Tax Reform Proposals for Saving and Investment in Canada and a Suggestion for Inducing More Saving

#### The Question for Canada

69. Paragraph 1.10 of the White Paper suggests as an objective of tax reform ensuring that "the tax system does not interfere seriously with economic growth and productivity". Surely this is the wrong approach. It should not be necessary to prove that the proposed tax reform measures *seriously* interfere with economic growth and productivity in order to question how appropriate they are. Canada needs new job opportunities, more capital sources, new technology and skills, in summary, more growth. Only with growth will come a broader sharing of the fruits of growth and more social development programs of all kinds.

70. In general, Canada has adequate labour and raw material resources to support rapid growth. It is dependent, however, on external resources for part of its capital needs and technical skills. In the Association's view the overall thrust of the tax reform measures would accentuate rather than remedy these deficiencies.

71. The question for Canada boils down to a matter of elementary economic arithmetic. To maintain real economic growth the nation needs investment. This investment must be financed by real savings, either domestic or foreign. If domestic saving is cut back, without a corresponding increase of inflow of foreign capital—if indeed they can be attracted—Canada must sacrifice economic expansion. If at the same time, the existing level of domestic saving is inadequate, as it is now, the problem becomes doubly serious. Whether or not Canadians like this state of affairs is immaterial. The economic realities of the situation dictate that a choice between these alternatives must be made.

68. L'article 68A(12)(m) se rapporte à l'actif d'assurance-vie seulement. Nous considérons que le même traitement devrait être accordé à l'actif autre que celui d'assurance-vie, qui est clairement inclus dans l'assiette fiscale des compagnies d'assurance-vie d'après d'autres parties de la Loi et des Règlements.

### III. Répercussions des propositions de réforme fiscale sur l'épargne et l'investissement au Canada et recommandation visant à encourager davantage l'épargne

#### La situation au Canada

69. Le paragraphe 1.10 du Livre blanc indique qu'un des objectifs de la réforme fiscale est de veiller à ce que «le régime fiscal n'entrave pas gravement le développement économique et la productivité». Cette façon d'envisager les choses n'est certainement pas la bonne. Il ne devrait pas être nécessaire de prouver que les mesures de réforme fiscale proposées entravent gravement le développement économique et la productivité pour mettre en doute leur valeur. Le Canada a besoin de plus d'emplois, de plus de sources de capital, de technologie et de talents nouveaux—en résumé, une expansion plus grande. Seule l'expansion apportera une répartition plus grande des fruits du développement et des programmes de progrès social de toutes sortes.

70. De façon générale, le Canada a des ressources de main-d'œuvre et de matières premières suffisantes pour permettre une expansion rapide. Par contre, il doit avoir recours à des ressources étrangères pour une partie de ses besoins de capitaux et de compétence technique. Selon l'Association, l'impact des mesures de réforme fiscale accentuerait dans l'ensemble ces déficiences plutôt que d'y porter remède.

71. Pour le Canada, il s'agit tout simplement d'une formule arithmétique économique élémentaire. Pour maintenir l'expansion économique réelle, le pays a besoin de placements. Or ces placements doivent être financés par de l'épargne réelle, domestique ou étrangère. Par conséquent, si on réduit l'épargne au pays sans qu'il y ait un afflux correspondant de capitaux étrangers—à condition de pouvoir attirer ces capitaux—le Canada doit sacrifier l'expansion économique. S'il arrive qu'en même temps le niveau de l'épargne domestique est insuffisant, comme c'est le cas à l'heure actuelle, le problème devient encore plus grave. Que les Canadiens apprécient ou non la situation ne change rien à la chose. Les réalités économiques de la situation rendent nécessaire de faire un choix entre ces possibilités.

72. Existing attitudes among sections of the public do not make the choice any easier. Many Canadians deplore the prospect of increasing foreign ownership in the economy. Everyone deplores unemployment of people and other resources.

#### The Domestic Savings Gap

73. Appendix B analyzes the supply of capital in the decade ahead and the demand for it consistent with attaining Canada's full growth potential.

74. Gross national saving without the proposed tax reforms could amount to 23.7 percent of gross national expenditure over the decade ahead. Investment needs if Canada is to grow at potential represent 25.7 percent of GNE. In short, a growing Canada is confronted with a current account deficit of an estimated two percent of GNE under the existing tax system. This compares with a 1950-1968 average deficit of 2.1 percent.

75. Translated into dollars, the gap in domestic saving required to be filled by an external capital inflow is projected to be \$2.3 billion in 1975 and \$2.9 billion in 1979. These estimates compare with an actual inflow in 1969 of \$787 million.

76. The White Paper estimates that its proposals would reduce saving by \$150 million in the first year and \$525 million in the fifth year. Of course, the recently enacted taxation of life insurance companies will also have a negative impact on saving. The reduction in savings in the private sector from past and future tax reform—namely the life company taxation of 1969, and the White Paper proposals—could amount to \$250 million in the first year and \$775 million in the fifth year. These figures indicate a requirement for external capital estimated at \$3.3 billion in 1975 and \$4.4 billion in 1979. Note that the gap widens as time goes on.

77. Given the world-wide nature of the shortage of investment capital, the prospect of attracting external capital on favourable terms in this volume is not a reassuring one.

78. It is therefore of urgent concern to modify the tax reform proposals to head off this result. Fortunately there are a number of

72. L'attitude actuelle de certains secteurs du public ne rendent pas le choix plus facile. Beaucoup de Canadiens déplorent la perspective d'une main-mise plus grande des étrangers sur notre économie. Tout le monde déplore le chômage et l'existence de ressources non utilisées.

#### Déficit de l'épargne domestique

73. On trouve, à l'annexe B, une analyse des ressources de capital disponible dans la décennie à venir et des besoins de capital pour que le Canada réalise son plein potentiel d'expansion.

74. En l'absence des réformes fiscales proposées, l'épargne nationale brute pourrait s'élever à 23.7 p. 100 des dépenses nationales brutes dans la décennie à venir. Les besoins d'investissement dont le Canada a besoin pour réaliser son potentiel de croissance représentent 25.7 p. 100 de la dépense nationale brute. Bref, le Canada qui est en développement accuse un déficit dans son compte courant estimé à deux p. 100 de la D.N.B. sous l'empire du système fiscal actuel. Ce chiffre est comparable au déficit moyen de 2.1 p. 100 constaté au cours des années 1950 à 1968.

75. Traduit en dollars, le déficit de l'épargne domestique qui doit être compensé par un apport de capitaux étrangers est prévu à 2.3 milliards en 1975 et à 2.9 milliards en 1979. A titre de comparaison, l'apport de capitaux étrangers en 1969 fut de \$787 millions.

76. Les auteurs du Livre blanc estiment que les mesures proposées réduiraient l'épargne de \$150 millions la première année et de \$525 millions la cinquième année. Bien entendu, les impôts récents frappant les compagnies d'assurance-vie auront également des répercussions négatives sur l'épargne. La réduction de l'épargne du secteur privé par suite des réformes fiscales déjà adoptées et des réformes proposées—à savoir l'imposition des compagnies d'assurance-vie adoptée en 1969 et les propositions du Livre blanc—pourrait s'élever à \$250 millions la première année et à \$775 millions la cinquième année. D'après ces chiffres le besoin de capitaux étrangers serait estimé à \$3.3 milliards en 1975 et à \$4.4 milliards en 1979. On remarquera que l'écart augmente de plus en plus.

77. Étant donné que la pénurie de capitaux pour investissement existe à l'échelon international, la perspective d'attraction de capitaux étrangers d'un tel volume à des termes favorables n'est pas rassurante.

78. Il est donc urgent de modifier les propositions de réforme fiscale pour éviter ces conséquences. Heureusement, il y a plusieurs



ways this can be accomplished without destroying the constructive elements of the White Paper such as increased equity and income integration.

79. A major question mark is the application of the large increase in federal tax revenues that will occur from the White Paper proposals by the fifth year of enactment. This increase has been variously estimated at between \$800-1,500 million or more in the fifth year of the new system.

80. It is recognized that government responsibility continues to grow at a rapid pace in such fields as health and welfare, education, transportation, regional development, pollution control and international aid. However, the Association is convinced that a transfer of resources in this amount from the private to the public sector runs a real risk of inhibiting the rate of growth in the economy. In the private sector a large part of the resources would undoubtedly have been saved and invested. There is no way of knowing whether these resources will be used by the government for capital purposes or spent on current programs. Consequently, until more information is available from the government regarding plans for spending this additional revenue, many Canadians must be very skeptical about the appropriateness of such a transfer. They must question the advisability of government assuming the responsibility for determining the direction of such a large additional amount of the investment resources of the country.

#### Savings-Incentive Program

81. The persistently wide gap that has existed and appears likely to continue to exist in the private sector between the demand for capital funds and the supply of domestic savings stresses the need for a program to stimulate a larger volume of personal saving—a key source of capital. This conclusion is strengthened in the Association's view by the declining proportion that contractual saving\*, the most stable element of personal saving, is contributing to total personal savings. Many countries interested in maintaining or increasing the contractual proportion of their personal savings flow have accorded preferred tax treatment to life insurance premiums. The Association recommends that serious consideration be given to extending some form of

façons de le faire sans détruire les éléments constructifs du Livre blanc, comme, par exemple, une plus grande équité et l'intégration du revenu.

79. Un grand point d'interrogation demeure: où ira l'augmentation considérable de la recette fiscale fédérale qui résultera des propositions du Livre blanc cinq années après sa promulgation? Cette augmentation a été estimée entre \$830 et \$1,500 millions ou plus la cinquième année du nouveau système.

80. Nous reconnaissons que la responsabilité du gouvernement continue d'augmenter dans les secteurs tels que la santé et le bien-être social, l'éducation, les transports, l'aménagement régional, la lutte contre la pollution et le secours international. Néanmoins, l'Association est convaincue que le transfert d'un montant aussi élevé de ressources du secteur privé au secteur public risque réellement d'entraver le taux de croissance de l'économie. Dans le secteur privé, une grande partie des ressources seraient sans aucun doute épargnées et investies. Il est impossible de savoir si ces ressources seront utilisées par le gouvernement aux fins d'investissement ou pour des programmes courants. Par conséquent, tant que le gouvernement n'aura pas fourni davantage de renseignements sur la manière dont il compte utiliser ce revenu supplémentaire, un grand nombre de Canadiens doivent demeurer septiques quant à l'à-propos d'un tel transfert. Ils doivent se demander s'il est opportun de remettre au gouvernement la responsabilité de déterminer la direction d'une portion tellement accrue des ressources d'investissement du pays.

#### Programme d'encouragement à l'épargne

81. L'écart qui n'a cessé d'être large et qui semble de nature à demeurer dans le secteur privé entre les besoins de capitaux et l'offre d'épargne domestique souligne la nécessité d'un programme destiné à stimuler un volume plus élevé de l'épargne des particuliers, source primordiale de capital. Selon l'Association, cette conclusion est renforcée par la diminution de la proportion de l'épargne totale des particuliers représentée par l'épargne contractuelle\*, élément le plus stable de l'épargne des particuliers. Un grand nombre de pays intéressés à maintenir ou à accroître la proportion contractuelle du volume de l'épargne des particuliers ont accordé un traitement fiscal préférentiel aux primes d'assurance-vie. L'Association recommande que l'on étudie sérieusement la possibilité d'accorder, sous

\*Excluding the Canada and Quebec Pension Plans (Tables 2 and 3 in Appendix B).

\*A l'exclusion du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. (Tableaux 2 et 3 de l'annexe B).

preferred tax status to the premiums paid by Canadian policyholders.

une forme ou sous une autre, un statut fiscal privilégié aux primes versées par les assurés canadiens.

82. In addition, it is suggested that there is a need to introduce a more broadly based savings-incentive program. An early step would be detailed examination of such programs in countries whose basic economic and socio-political structures are like our own. While none of these programs is likely to be completely applicable to Canada's specific problem, no doubt useful ideas would emerge.

82. En outre, l'Association estime qu'il est nécessaire d'asseoir un programme d'encouragement à l'épargne sur des bases plus larges. On pourrait commencer par un examen détaillé de programmes analogues en vigueur dans les pays dont la structure économique et socio-politique fondamentale ressemble à la nôtre. Même si aucun de ces programmes n'est de nature à répondre totalement aux besoins propres au Canada, il est certain que l'on en tirera des idées intéressantes.

83. Specifically, any savings-incentive program should meet the following criteria:

(i) It should promote saving at a reasonable cost in revenue.

(ii) It should promote truly new savings, not merely shift existing flows.

(iii) It should not violate the concepts of equity and progressivity embodied in the tax reform proposals.

83. Pour être précis, tout programme d'encouragement à l'épargne doit répondre aux critères suivants:

(i) Encourager l'épargne sans réduire gravement les recettes fiscales.

(ii) Encourager l'épargne vraiment nouvelle au lieu de se contenter de favoriser certains courants existants par rapport à d'autres.

(iii) Ne pas violer les principes d'équité et de progressivité incarnés dans les propositions de réforme fiscale.

84. In order to meet these criteria such a program would have the following characteristics:

(i) It would attempt to make savers of non-savers, thus yielding real increases in savings rather than subsidizing existing flows.

(ii) It would apply to as wide a range of savings media as possible, thus minimizing the "shift" effect.

(iii) It would be in the form of a tax credit (or exemption or rebate) on new savings flows rather than income from existing savings.

84. Pour répondre à ces critères, un tel programme doit présenter les caractéristiques suivantes:

(i) S'efforcer d'amener les non-épargnants à l'épargne, de manière à obtenir une augmentation réelle de l'épargne, au lieu de subventionner le volume de l'épargne existante.

(ii) S'appliquer à une gamme aussi large que possible de moyens d'épargne de manière à réduire au minimum les changements d'orientation d'un moyen d'épargne vers un autre.

(iii) Revêtir la forme d'un dégrèvement fiscal (ou d'une exemption ou d'un abattement) sur le volume d'épargne nouvelle plutôt que sur le revenu en provenance de l'épargne existante.

85. Taken together the characteristics imply some program designed to appeal to and benefit lower-income Canadians. Such a program would seem to be generally consistent with the aims of the tax reform proposals. The present registered retirement plan is the prototype of such a system and could be liberalized to increase the savings yield. However, there would be merit in supplementing registered plans by a scheme in which more savings media could be used for shorter durations and for broader purposes. Financing higher education or better housing are two obvious goals for savers in such a scheme.

85. Prises globalement, les caractéristiques précédentes indiquent qu'il faudrait un programme conçu pour plaire et profiter aux Canadiens disposant d'un faible revenu. Un tel programme semble s'insérer de manière générale dans le cadre des objectifs des propositions de réforme fiscale. Le plan enregistré d'épargne-retraite actuel est le prototype d'un tel système et on pourrait l'élargir de manière à accroître l'épargne. Cependant, on aurait intérêt à compléter les plans enregistrés au moyen d'un programme suivant lequel on pourrait recourir à d'autres moyens d'épargne pendant des périodes plus courtes et pour



For illustrative purposes and possibly as a basis for additional research, the framework of such a scheme has been included at the end of Appendix B.

June, 1970

## Appendix A

### Treatment of Dividend Income in the Non-Segregated Life Accounts of a Life

Insurer  
Contents

A. Present Tax Treatment

B. Marginal Tax Rates

A. Present Tax Treatment

Sections 68A(6) and 105R(2)(b) of the Income Tax Act in effect prorate the administrative expenses said to relate to the savings element of non-segregated contracts between dividends from taxable Canadian corporations and other investment income; after that the dividends net of their share of such expenses are prorated among (i) non-taxable policyholders not taxable under Part IIF (mainly non-participating business existing on October 22, 1968, and pension business), (ii) other policyholders, and (iii) the company.

On the share of policyholders who are not taxable under Part IIF there is no tax and no credit; on the other policyholders' share there is a 20 per cent credit against the tax on investment income (Part IIF) on the ground that that is in lieu of a tax on individual policy-holders; the share of the company is deducted from the company's taxable income under Part I of the Act.

The proportions used to do the prorating have to be worked out by algebraic equations because they must be such that the share of all investment income going to the company must equal the income of the company after deduction of the Part IIF tax which itself depends on the share of all investment income going to taxable policyholders.

## TAX FORMULAS

Records and preliminary work must produce the following summary items for

des raisons plus diverses. Par exemple, les épargnants qui participeraient à un tel programme pourraient épargner pour financer des études supérieures ou acquérir une meilleure habitation. A titre d'exemple, les grandes lignes d'un tel système, qui serviront peut-être de point de départ pour des recherches plus approfondies, ont été exposées à la fin de l'annexe B.

Juin 1970

## Annexe A

### Traitement du revenu en dividendes dans les comptes non réservés d'assurance-vie des

assureurs sur la vie  
Table des matières

A. Traitement fiscal actuel

B. Taux d'impôt marginaux

A. Traitement fiscal actuel

Conformément aux articles 68A(6) et 105R(2)(b) de la Loi de l'impôt sur le revenu, les frais d'administration censés se rapporter à l'élément d'épargne des contrats non réservés sont ventilés entre les dividendes reçus de corporations canadiennes imposables et les autres revenus de placement; ensuite, les dividendes nets de leur portion desdits frais sont répartis proportionnellement (i) entre les assurés non imposables conformément à la Partie IIF (il s'agit essentiellement des contrats sans participation en vigueur le 22 octobre 1968, et des affaires de pension), (ii) les autres assurés et (iii) la compagnie.

La portion attribuée aux assurés qui ne sont pas imposables en vertu de la Partie IIF n'est passible d'aucun impôt et ne donne lieu à aucun dégrèvement; la portion attribuée aux autres assurés donne lieu à un dégrèvement de 20 p. 100 à l'égard de l'impôt sur le revenu de placement (Partie IIF) suivant le principe que cet impôt remplace l'impôt frappant les assurés individuels; la portion attribuée à la compagnie est déduite du revenu imposable de la compagnie conformément à la Partie I de la Loi.

Les proportions utilisées pour l'attribution des trois portions doivent être calculées suivant des équations algébriques; en effet, ces proportions doivent être telles que la portion du revenu de placement total allant de la Partie IIF, montant qui dépend à son tour de la portion du revenu de placement total allant aux assurés imposables.

## FORMULES FISCALES

Les dossiers et le travail préliminaire doivent comprendre les postes sommaires sui-

"Canadian Life Insurance". This excludes other-than-life insurance except as regards D below but, of course, the other-than-life profit or loss of a life insurer is later brought into the insurer's taxable income.

vants pour «l'assurance-vie canadienne». Les affaires appartenant aux autres branches que la branche vie en sont exclues, sauf en ce qui concerne le D ci-dessous, mais, bien entendu, les profits ou pertes de l'assureur sur la vie en dehors de la branche vie sont inclus par la suite dans son revenu imposable.



- Let I = "Taxable Canadian life investment income" per section 105S(3) before the deduction for insurer's "income" computed in accordance with Part I and allowed by section 105S(3) (b).  
G = Part I "income" per section 68A before the deduction for Part IIF tax allowed under section 68A(3) (a) (vii).  
D = dividends received on non-segregated accounts from taxable Canadian corporations (it appears these dividends do not relate solely to "Canadian Life Insurance" and include dividends on all shares held for non-segregated life and for other-than-life accounts).  
P<sup>I</sup> = the Part IIF credit for premium taxes under section 105R(2) (a).  
C = the Part I deduction for charitable donations on life account under section 27(1) (a).  
L = the Part I loss carryover for life insurance under section 27(1) (e).  
S = the addition to Part I taxable income in respect to shareholder dividends pursuant to section 68A(7).  
r = corporate tax rate in Part I (from statute).  
PH = policyholder amounts specified in section 105S(3) (c).  
E = exempt amounts of "interest elements" specified in section 105S(3) (a).  
A = administrative expenses specified in section 105S(2) (d).

Formulas are then used to produce the following five items needed for completion of the life insurance part of the tax:

- D<sup>I</sup> = the portion of dividends received from taxable Canadian corporations for which a 19.4% tax credit is allowed in Part IIF, section 105R(2) (b).  
D<sup>G</sup> = the portion of dividends received on non-segregated accounts from taxable Canadian corporations allowable as a deduction under Part I, section 68A(6).  
I<sup>I</sup> = Part IIF "taxable Canadian life investment income"—section 105S(3).  
G<sup>1</sup> = Part I "income" from life insurance—section 68A.  
G<sup>2</sup> = Part I "taxable income" from life insurance—section 68A.

Using only known quantities, solve for

$$I - G = \frac{.194D(PH) - P^I}{I + A + E + PH}$$
$$I^I = \frac{.194D}{.85 + \frac{.194D}{I + A + E + PH}}$$

Then knowing I<sup>I</sup> solve for D<sup>I</sup> = D (I<sup>I</sup> + PH) / (I + A + E + PH)  
Now knowing I<sup>I</sup> and D<sup>I</sup> solve for T<sup>I</sup> or Part IIF tax (after credits) = .15I<sup>I</sup> - .194D<sup>I</sup> - P<sup>I</sup> (section 105R(1) and (2)) and G<sup>1</sup> = G - .15I<sup>I</sup> + .194D<sup>I</sup> + P<sup>I</sup>  
Now knowing G<sup>1</sup> solve for D<sup>G</sup> = D (Z) / (I + A + E + PH) where Z is the lesser of G<sup>1</sup> or (I + PH) and G<sup>2</sup> = (G<sup>1</sup> - .97D<sup>G</sup> - C - L + S)

ILLUSTRATION No. 1

Figures for a hypothetical company are used in the following illustration of the formulae.

*D	\$ 4,756	dividends received in non-segregated account from taxable Canadian corporations
*I + A + E + PH	70,896	
*A	11,374	deductible administrative expense
*E	\$ 14,700	exempt investment income (re pre-existing and registered business)
*PH	30	income taxed in policyholders' hands
*I	44,792	taxable Canadian life investment income
G <sup>1</sup>	10,043.94	Part I business income after adjusting for Part IIF tax
I <sup>I</sup>	34,748.12	Part IIF taxable Canadian life investment income
15% of I <sup>I</sup>	5,212.22	Part IIF tax before credits
*P <sup>I</sup>	445.50	Part IIF credit for premium taxes
.194 D <sup>I</sup>	452.66	Part IIF corporate dividend credit (.194% of element (i) in narrative above)
T <sup>I</sup>	4,314.06	Part IIF tax on investment income
*G	14,358	Part I business income before adjusting for Part IIF tax
T <sup>I</sup>	4,314.06	Part IIF tax
G <sup>1</sup>	10,043.94	Part I business income after adjusting for Part IIF tax
.97 D <sup>G</sup>	653.71	Part I corporate dividend deduction (.97% of element (iii) in narrative above)
G <sup>2</sup>	9,390.23	Part I taxable income
T <sup>G</sup> i.e. 52% of G <sup>2</sup>	4,882.92	Part I tax on business income
T <sup>I</sup> + T <sup>G</sup>	9,196.98	Part IIF and I taxes

\*Known data.

Soit I = «Le revenu imposable provenant de placements en assurance-vie au Canada» d'après l'article 105S(3) avant la déduction relative au «revenu» de l'assureur, calculé conformément à la Partie I et accordé dans l'article 105S(3b).

G = Le revenu de la Partie I d'après l'article 68A avant la déduction pour l'impôt de la Partie IIF accordé aux termes de l'article 68A(3) a) (vii).

D = les dividendes reçus de corporations canadiennes imposables pour les comptes non réservés (il apparaît que ces dividendes ne se rapportent pas uniquement à «l'assurance-vie canadienne» et comprennent des dividendes sur toutes les actions détenues dans les comptes d'assurance-vie non réservés et les comptes en dehors de la branche vie).

P<sup>i</sup> = le crédit de la Partie IIF pour l'impôt sur les primes conformément à l'article 105R(2) a).

C = la déduction de la Partie I pour dons de charité à l'égard des comptes d'assurance-vie, conformément à l'article 27(1) a).

L = le report de perte de la Partie I pour assurance-vie conformément à l'article 27(1) e).

S = l'addition au revenu imposable de la Partie I à l'égard des dividendes aux actionnaires au titre de l'article 68A(7).

r = le taux d'impôt sur les corporations de la Partie I (d'après les statuts).

PH = les montants des assurés stipulés à l'article 105S(3) c).

E = les montants exemptés des «éléments intérêt» stipulés à l'article 105S(3) a).

A = les frais d'administration stipulés à l'article 105S(2) d).

Ces formules servent alors à fournir les cinq postes nécessaires pour calculer la partie de l'impôt relative à l'assurance-vie.

D<sup>i</sup> = la portion des dividendes reçus de corporations canadiennes imposables à l'égard desquels un dégrèvement de 19.4% est accordé dans la Partie IIF, article 105R(2) b).

D<sup>g</sup> = la portion des dividendes reçus de corporations canadiennes imposables pour des comptes non réservés faisant l'objet d'une déduction conformément à la Partie I à l'article 68A(6).

I<sup>i</sup> = Le «revenu imposable provenant de placements en assurance-vie au Canada»—article 105S(3).

G<sup>i</sup> = le «revenu» de la Partie I provenant d'assurance-vie—article 68A.

G<sup>2</sup> = le «revenu imposable» de la Partie I provenant d'assurance-vie—article 68A.

En utilisant seulement des quantités connues, résoudre

$$I - G - \frac{.194D \text{ (PH)}}{I + A + E + PH} - P^i$$

$$I^i = \frac{.194D}{.85 + \frac{I + A + E + PH}{\text{Maintenant, connaissant } I^i, \text{ résoudre } D^i = D(I^i + PH) / (I + A + E + PH)}}$$

Maintenant, connaissant I<sup>i</sup> et D<sup>i</sup>, résoudre T<sup>i</sup> ou l'impôt de la Partie IIF (après les crédits) = .151<sup>i</sup> - .194D<sup>i</sup> - p<sup>i</sup> (articles 105R(1) et (2)) et G<sup>i</sup> = G - .151<sup>i</sup> + .194D<sup>i</sup> + P<sup>i</sup>

Maintenant, connaissant G<sup>i</sup>, résoudre D<sup>g</sup> = D(Z) / (I + A + E + PH); Z est le moindre de G<sup>i</sup> ou (I + PH) et G<sup>2</sup> = (G<sup>i</sup> - .97D<sup>g</sup> - C - L + S).

#### EXEMPLE 1

L'application des formules dans l'exemple suivant est faite pour les chiffres d'une compagnie hypothétique.

*D	\$ 4,756	dividendes reçus de corporations canadiennes imposables dans un compte non réservé
*I + A + E + PH	70,896	frais d'administration déductibles
*A	11,374	revenu de placement exempté (contrats existant précédemment et contrats enregistrés)
*E	14,700	revenu imposé aux mains des assurés
*PH	30	
*I	44,792	revenu imposable provenant de placements en assurance-vie au Canada
G <sup>i</sup>	10,043.94	revenu d'entreprise de la Partie I après redressement pour impôt de la Partie IIF
I <sup>i</sup>	34,748.12	revenu imposable provenant de placements en assurance-vie au Canada de la Partie IIF
15% de I <sup>i</sup>	5,212.22	impôt de la Partie IIF avant les crédits
*P <sup>i</sup>	445.50	crédit de la Partie IIF pour impôt sur les primes
.194 D <sup>i</sup>	452.66	crédit pour dividendes de corporations de la Partie IIF (.194% du i) dans l'exposé ci-dessus)
T <sup>i</sup>	4,314.06	impôt de la Partie IIF sur le revenu de placement
*G	14,358	revenu d'entreprise de la Partie I avant redressement pour impôt de la Partie IIF
T <sup>i</sup>	4,314.06	impôt de la Partie IIF
G <sup>i</sup>	10,043.94	revenu d'entreprise de la Partie I après redressement pour impôt de la Partie IIF
.97 D <sup>g</sup>	653.71	déduction pour dividendes de corporations de la Partie I (.97% du iii) dans la description ci-dessus)
G <sup>2</sup>	9,390.23	revenu imposable de la Partie I
T <sup>g</sup> (c.à.d. 52% de G <sup>2</sup> )	4,882.92	impôt de la Partie I sur le revenu d'entreprise
T <sup>i</sup> + T <sup>g</sup>	9,196.98	impôt des Parties I et IIF

\*Données connues.



$R^I = 49.06\%$

Ratio of the sum of taxable Canadian life investment income and policyholder amounts specified in section 105S(3)(c) to  $I + A + E + PH$  (ratio in section 105R(2)(b))  
OR portion of corporate dividends prorated to policyholders—see (i) in first paragraph of Appendix  
the formula for it is

$$\frac{I^1 + PH}{I + A + E + PH}$$

$R^G = 14.17\%$

Ratio of Part I business income after adjusting for Part IIF tax to  $I + A + E + PH$  (ratio in section 68A(6)(b)) OR portion of corporate dividends prorated to company—see (iii) in first paragraph of Appendix  
the formula for it is

$$\frac{Z}{I + A + E + PH}$$

To indicate that the hypothetical figures used are realistic, the last-mentioned ratios for four companies represented are:

	$R^I$	$R^G$
Company 1.....	49%	14%
2.....	47	12
3.....	37	8
4.....	33	27

The effect of the formulae is to allocate the dividends (\$4,756) as follows:

	Non-taxable Policy- holders (E)	Other Policy- holders (I)	Company (G)	Total
Dividends.....	\$1,174.25	\$2,778.93	\$ 802.82	\$4,756.00
Share of Administration.....	188.32	445.63	128.91	762.86
Net income.....	985.93	2,333.30	673.91	3,993.14
Company Deduction *(.97 D <sub>G</sub> ).....			653.7	
Policyholder Credit *(.194 D <sub>I</sub> ).....		452.66		

\*Section 68A(6) and 105R(2)(a) apply only to 97% of dividends because investment expense on dividends is arbitrarily set as 3% of the net income therefrom.

$R^I = 49.06\%$

rapport entre le revenu imposable provenant de placements en assurance-vie au Canada plus les montants des assurés spécifiés à l'article 105S(3) c) et  $I + A + E + PH$  (rapport au titre de l'article 105R(2) b))  
OU portion des dividendes de corporations attribuée aux assurés—voir le i) au premier paragraphe de l'Annexe  
la formule est ici la suivante:  
$$\frac{I + PH}{I + A + E + PH}$$

$R^G = 14.17\%$

rapport entre le revenu d'entreprise de la Partie I après redressement pour impôt de la Partie IIF et  $I + A + E + PH$  (rapport au titre de l'article 68A(6) b)) OU portion des dividendes de corporations attribuée à la compagnie—voir le iii) dans le premier paragraphe de l'Annexe  
la formule est ici la suivante:  
$$\frac{Z}{I + A + E + PH}$$
  
Z représente le moindre de i)  $G^I$  ou ii)  $I + PH$

Pour indiquer que les chiffres hypothétiques utilisés sont réalistes, voici les rapports que nous venons de mentionner pour quatre compagnies représentées:

	$R^I$	$R^G$
Compagnie 1.....	49%	14%
Compagnie 2.....	47	12
Compagnie 3.....	37	8
Compagnie 4.....	33	27

Les formules ont pour effet de répartir les dividendes (\$4,756) de la façon suivante:

	Assurés non imposables (E)	Autres assurés (I)	Compagnie (G)	Total
Dividendes.....	\$1,174.25	\$2,778.93	\$802.82	\$4,756.00
Portion des frais d'administration.....	188.32	445.63	128.91	762.86
Revenu net.....	985.93	2,333.30	673.91	3,993.14
Déduction—Compagnie *(.97D <sup>G</sup> ).....			653.7	
Crédit—assurés *(.194D <sup>I</sup> ).....		452.66		

\*Les articles 68A(6) et 105R(2) a) s'appliquent aux 97% seulement des dividendes parce que les frais de placement pour les dividendes sont arbitrairement fixés à 3% du revenu net de ces dividendes.



## B. Marginal Tax Rates

The life insurance companies question the rationale behind the prorating technique in the present tax formulae for a variety of reasons. One of the reasons is best illustrated by examination of the marginal tax rate on dividends.

Assume that the dividends from taxable Canadian corporations received by the hypothetical company in Illustration No. 1 increase by \$1000.

ILLUSTRATION NO. 2

		Change from Illustration No. 1
D.....	\$ 5,756	+1,000
I + A + E + PH.....	71,896	+1,000
A.....	11,374	
E.....	\$14,700	
PH.....	30	
I.....	45,792	+1,000
G <sup>1</sup> .....	11,144.9	+1,101
P.....	34,647.0	- 101
15% of P.....	5,197.0	- 15.1
P <sup>1</sup> .....	445.5	
.194 D <sup>1</sup> .....	538.1	+ 85.4
T <sup>1</sup> .....	4,213.4	- 100.6
G.....	15,358	+1,000
T <sup>1</sup> .....	4,213.4	
G <sup>1</sup> .....	11,144.5	+1,100.6
.97 D <sup>g</sup> .....	865.4	+ 201.7
G <sup>2</sup> .....	10,279.1	+ 888.8
T <sup>g</sup> (52% of G <sup>2</sup> ).....	5,345.1	+ 462.2
T <sup>1</sup> + T <sup>g</sup> .....	9,558.5	+ 361.5

(decimals do not add due to rounding)

R<sup>1</sup> = 48.19

R<sup>g</sup> = 15.50

As dividend income increases, R<sup>1</sup> and R<sup>g</sup> change which effectively redistributes *all* income between the three participants (E, I and G). As a result increased dividend income in a life company attracts a high rate of additional taxation. This occurs despite the fact that the "other policyholders" (I) receive a 19.4 dividend credit against a tax rate of 15% and the company (G) receives a 97% deduction. The result is neither logical nor equitable.

The following table gives rates of combined tax resulting from the receipt of additional income in the form of dividends from taxable Canadian corporations under various assumptions.

The rates are given as a function of three variables: R<sup>g</sup>, R<sup>1</sup> and "h", which is the ratio of the dividends to taxable Canadian life investment income of the life insurance company.

For the hypothetical company in Illustration No. 1, the variables are R<sup>1</sup> 49%, R<sup>g</sup> 14.2% and h 7%. Its marginal rate would be 36.8 percent which is close to the rate in the table when R<sup>1</sup> equals 50 percent, R<sup>g</sup> equals 15 percent and h equals 5 percent. In other words, 36.8 cents of an extra dollar of dividend income in this company is taxed away. The table shows that, depending on the company's three variables a quarter to a half of an extra dollar of dividends can be taxed away. In a bank, trust company, other-than-life insurance company or another financial institution, such income is received by the institution free of tax.

## B. Taux d'impôt marginaux

Les compagnies d'assurance-vie mettent en doute la raison d'être du procédé d'attribution proportionnelle des formules d'impôt actuelles pour des raisons multiples. Pour exposer une de ces raisons, il convient d'examiner les taux d'impôt marginaux sur les dividendes.

Supposons que les dividendes touchés par la compagnie hypothétique de l'Exemple 1 de compagnies canadiennes imposables augmentent de \$1,000.

EXEMPLE 2

		Change- ments par rapport à l'exemple 1
D.....	\$ 5,756	+1,000
I + A + E + PH.....	71,896	+1,000
A.....	11,374	
E.....	14,700	
PH.....	30	
I.....	45,792	+1,000
G <sup>1</sup> .....	11,144.9	+1,101
P.....	34,647.0	- 101
15% de P.....	5,197.0	- 15.1
P <sup>1</sup> .....	445.5	
.194 D <sup>1</sup> .....	538.1	+ 85.4
T <sup>1</sup> .....	4,213.4	- 100.6
G.....	15,358	+1,000
T <sup>1</sup> .....	4,213.4	
G <sup>1</sup> .....	11,144.5	+1,100.6
.97 D <sup>g</sup> .....	865.4	+ 201.7
G <sup>2</sup> .....	10,279.1	+ 888.8
T <sup>g</sup> (52% de G <sup>2</sup> ).....	5,345.1	+ 462.2
T <sup>1</sup> + T <sup>g</sup> .....	9,558.5	+ 361.5

(les décimales ne sont pas ajoutées étant donné que les chiffres sont arrondis).

R<sup>1</sup> = 48.19

R<sup>g</sup> = 15.50

Au fur et à mesure de l'augmentation du revenu en dividendes, R<sup>1</sup> et R<sup>g</sup> changent, ce qui aboutit en fait à une redistribution de *tout* le revenu entre les trois parties (E, I et G). Par conséquent, une augmentation du revenu en dividendes d'une compagnie d'assurance-vie entraîne un impôt supplémentaire à un taux élevé. Ce phénomène se produit en dépit du fait que les "autres assurés" (I) bénéficient d'un dégrèvement de dividendes de 19.4, alors que le taux d'impôt est de 15%, et en dépit du fait, également, que la compagnie (G) a droit à une déduction de 97%. Le résultat manque de logique autant que d'équité.

Le tableau suivant fournit les taux d'impôt combinés résultant d'un revenu supplémentaire touché sous forme de dividendes de corporations canadiennes imposables, d'après plusieurs hypothèses.

Les taux sont fournis comme étant une fonction de trois variables: R<sup>g</sup>, R<sup>1</sup> et "h", qui est le rapport entre les dividendes et le revenu imposable provenant de placements en assurance-vie au Canada pour la compagnie d'assurance-vie.

Pour la compagnie hypothétique de l'Exemple 1, les variables sont: R<sup>1</sup> 49%, R<sup>g</sup> 14.2% et h 7%. Son taux marginal serait de 36.8%, ce qui est voisin du taux indiqué dans le tableau lorsque R<sup>1</sup> est égal à 50 pour cent, R<sup>g</sup> à 15 pour cent et h à 5 pour cent. En d'autres termes, pour chaque dollar supplémentaire de revenu en dividendes touché par la compagnie, 36.8 cents sont versés en impôt. Le tableau indique que suivant les trois variables de la compagnie, la fraction de chaque dollar supplémentaire de revenu en dividende versée en impôt varie entre un quart et un demi. Pour les banques, sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance en dehors de la branche vie ainsi que d'autres institutions financières, ce revenu est exempt d'impôt.

MARGINAL RATES OF TAX ON DIVIDENDS FROM TAXABLE CANADIAN CORPORATIONS

(Part I tax and Part IIF tax combined)

h

h = company's ratio of dividends to taxable Canadian life investment income

R<sup>0</sup> = share of corporate dividends prorated to company

R<sup>1</sup> = share of corporate dividends prorated to policyholders

Percentage

h

0%

5%

10%

R<sup>0</sup>

R<sup>1</sup>

0%

100%

41.0

38.4

35.8

75

43.8

41.2

38.6

50

46.5

43.9

41.4

25

49.3

46.7

44.2

5%

95%

39.1

36.6

34.1

75

41.3

38.8

36.3

50

44.0

41.5

39.1

25

46.7

44.3

41.9

10%

90%

37.1

34.7

32.4

75

38.7

36.4

34.1

50

41.5

39.1

36.8

25

44.2

41.9

39.6

15%

85%

35.1

32.9

30.7

75

36.2

34.0

31.8

50

39.0

36.7

34.6

25

41.7

39.5

37.4

20%

80%

33.1

31.0

29.0

75

33.7

31.6

29.5

50

36.4

34.4

32.3

25

39.2

37.1

35.1

25%

75%

31.2

29.2

27.2

50

33.9

32.0

30.0

25

36.7

34.7

32.8

30%

70%

29.2

27.3

25.5

50

31.4

29.6

27.8

25

34.1

32.3

30.5

35%

65%

27.2

25.5

23.8

50

28.9

27.2

25.5

25

31.6

29.9

28.3

TAUX D'IMPÔT MARGINAUX SUR LES DIVIDENDES REÇUS DE CORPORATIONS CANADIENNES IMPOSABLES

(Impôt de la Partie I et impôt de la Partie IIF combinés)

h

h = le rapport entre les dividendes et le revenu imposable provenant de placements en assurance-vie au Canada pour la compagnie

R<sup>0</sup> = la portion des dividendes de compagnie attribuée à la compagnie

R<sup>1</sup> = la portion des dividendes de compagnie attribuée aux assurés

Pourcentage

h

0%

5%

10%

R<sup>0</sup>

R<sup>1</sup>

0%

100%

41.0

38.4

35.8

75

43.8

41.2

38.6

50

46.5

43.9

41.4

25

49.3

46.7

44.2

5%

95%

39.1

36.6

34.1

75

41.3

38.8

36.3

50

44.0

41.5

39.1

25

46.7

44.3

41.9

10%

90%

37.1

34.7

32.4

75

38.7

36.4

34.1

50

41.5

39.1

36.8

25

44.2

41.9

39.6

15%

85%

35.1

32.9

30.7

75

36.2

34.0

31.8

50

39.0

36.7

34.6

25

41.7

39.5

37.4

20%

80%

33.1

31.0

29.0

75

33.7

31.6

29.5

50

36.4

34.4

32.3

25

39.2

37.1

35.1

25%

75%

31.2

29.2

27.2

50

33.9

32.0

30.0

25

36.7

34.7

32.8

30%

70%

29.2

27.3

25.5

50

31.4

29.6

27.8

25

34.1

32.3

30.5

35%

65%

27.2

25.5

23.8

50

28.9

27.2

25.5

25

31.6

29.9

28.3

22396—91



## Appendix B

## Annexe B

Economic Implications of the White Paper  
ContentsEffets économiques du Livre blanc  
Table des matières

- A. The Environment
- B. Supply of and Demand for Capital in Canada

## Domestic Saving

- 1. Sources of Domestic Saving and Their Cyclical Variability
- 2. Personal Saving
- 3. Projection of Aggregate Domestic Saving 1969-79 (excluding White Paper Effects)

## Domestic Investment

- 1. Introduction
- 2. Financing Domestic Investment
- 3. Projection of Aggregate Domestic Investment—1969-79

- C. Expected Effect on Savings and Investment Projections of Tax Changes

## D. Financing the Investment Gap

## E. Conclusion and Alternatives

## A. The Environment

In its summary of tax reform objectives, paragraph 1.10 of the White Paper states:

"The second main objective of tax reform is to see that the tax system does not interfere seriously with economic growth and productivity. Taxes by their nature cannot always promote all our economic goals, but they should interfere as little as possible with incentives to work and invest and with the direction our economy follows in meeting demands of consumers and foreign markets".<sup>1</sup>

This statement seems to be the wrong way around. Surely it should be possible to aim at maximizing growth and productivity without interfering with fairness and compliance. It should not be necessary to prove that the proposed tax reform measures *seriously* interfere with economic growth and productivity in order to question their appropriateness. Canada needs to create and finance new jobs at an unprecedented pace, and build corporate structures of a size and competence to capture a growing volume in an increasingly competitive world market. A vigorously

- A. Le milieu
- B. Offre et demande de capitaux au Canada

## Épargne domestique

- 1. Sources de l'épargne domestique et leur variabilité cyclique
- 2. Épargne des particuliers
- 3. Projection de l'épargne domestique globale de 1969 à 1979 (à l'exclusion des effets du Livre blanc)

## Investissement domestique

- 1. Introduction
- 2. Financement des investissements domestiques
- 3. Prévision des investissements globaux domestiques de 1969 à 1979

- C. Effets escomptés des changements fiscaux sur les prévisions de l'épargne et des investissements

## D. Financement de l'écart d'investissement

## E. Conclusion et solutions de rechange

## A. Le milieu

Dans le résumé des objectifs de la réforme fiscale, les auteurs du Livre blanc tiennent les propos suivants dans le paragraphe 1.10:

«Le second objectif principal de la réforme est de veiller à ce que le régime fiscal n'entrave pas gravement le développement économique et la productivité. Les impôts, en raison de leur nature, ne peuvent pas toujours promouvoir l'ensemble de nos buts économiques, mais ils doivent s'opposer le moins possible aux incitations au travail et à l'investissement, et aux directions que suit notre économie pour satisfaire à la demande des consommateurs et des marchés étrangers».<sup>1</sup>

Il nous semble qu'il aurait fallu envisager les choses différemment. Il devrait sans aucun doute être possible de rechercher l'expansion et la productivité maximales sans pour autant faire fi de l'équité et de l'acceptation de l'impôt. Il ne devrait pas être nécessaire de prouver que les mesures de réforme fiscale envisagées entravent *gravement* le développement économique et la productivité pour nous interroger sur leur à-propos. Le Canada a besoin de créer et de financer de nouveaux emplois à un rythme sans précédent et d'édifier des compagnies dont l'importance et le

<sup>1</sup> White Paper on Tax Reform paragraph 1.10.

<sup>1</sup> Livre blanc sur la réforme fiscale, paragraphe 1.10.

independent Canadian economy depends crucially on creating an economic and financial climate conducive to accelerated growth. A broader sharing of the fruits of growth follows naturally. Such an emphasis on growth may be inappropriate for more highly developed and mature economies but is vital for Canada. This nation has adequate labour and raw material resources to support rapid growth. It is dependent, however, on external resources for a portion of its capital needs and technological skills. In the Association's view, the overall thrust of the tax reform measures would accentuate rather than remedy these deficiencies.

It would be years before the full impact of the comprehensive tax system proposed in the White Paper would be felt. The effects must be appraised in the light of prospective economic and financial trends in the economy in the decade ahead. In a 1967 brief to the Government in connection with the Report of the Royal Commission on Taxation, the Association analyzed demographic, investment and savings trends and used them as the background for appraising the tax proposals of that Report. An updating of these trends confirms the general pattern of economic and financial developments foreseen at that time:

1. A world outlook in which governments will be forced to counter inflationary rather than deflationary pressures.

2. A world in which demands on financial resources will persistently press against available savings.

3. In Canada, specifically, an economy that will continue to require increasingly large amounts of capital to attain maximum growth rates and finance insistent social needs such as housing, education and health.

4. In Canada, a volume of domestic savings falling short of capital demands, thus extending the post-war pattern of heavy reliance on inflows of non-resident capital.

5. Growing demands for capital in the United States and Europe which will seriously limit Canada's access to these markets.

fonds de compétence sont aptes à ravir un volume croissant dans un marché mondial de plus en plus concurrentiel. Une économie canadienne vigoureusement indépendante dépend au plus haut point d'un climat économique et financier favorable à une expansion accélérée. Un partage plus généreux des fruits de l'expansion en sera la conséquence naturelle. Il serait peut-être hors de propos de mettre ainsi l'accent sur l'expansion dans le cas d'une économie hautement développée et déjà bien établie mais c'est vital pour le Canada. Notre pays a suffisamment de ressources en main-d'œuvre et en matières premières pour servir de base à une expansion rapide. Cependant, il dépend de ressources extérieures pour une partie de ses besoins de capitaux et de main-d'œuvre technique qualifiée. Selon l'Association, l'impact général des mesures de réforme fiscale aggraverait ces faiblesses au lieu d'y porter remède.

Des années s'écouleraient avant que le plein effet du système fiscal global proposé dans le Livre blanc ne se fasse sentir. Il faut évaluer l'effet à la lumière de l'orientation économique et financière de l'économie dans la décennie qui s'annonce. Dans un sommaire présenté au gouvernement en 1967 à l'occasion du rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, l'Association a analysé le courant démographique ainsi que les courants des investissements et de l'épargne et s'est appuyée sur ces études pour juger les propositions de réforme fiscale exposées dans le rapport Carter. La mise à jour de ces courants confirme le tableau d'ensemble des développements économiques et financiers prévus à cette époque:

1. Un monde où le gouvernement sera forcé de lutter contre des pressions inflationnistes plutôt que déflationnistes.

2. Un monde où la demande de capitaux financiers exercera une pression constante sur les épargnes disponibles.

3. Au Canada particulièrement, une économie qui continuera d'absorber des capitaux de plus en plus considérables pour atteindre un rythme de croissance maximum et pour financer des besoins sociaux de plus en plus impérieux tels que l'habitation, l'éducation et la santé.

4. La forte demande de capitaux excèdera le volume de l'épargne domestique, poursuivant la tendance canadienne d'après-guerre d'une forte dépendance envers l'afflux de capitaux non résidents.

5. Une demande de capitaux de plus en plus forte, aux États-Unis et en Europe, qui rendra ces marchés de capitaux beaucoup moins accessibles au Canada.



6. A strong investor trend out of bonds into equities.

These factors, combined with upward price and cost trends in Canada, suggested the need for government policy directed toward countering inflationary pressures and toward increasing the personal proportion of total domestic saving.

The White Paper proposals differ in some major respects from those of the Royal Commission. However, they continue in a form that seems bound to depress the rate of return on a wide range of investment activities and the accumulation of savings in the private sector.

The White Paper proposals differ from those of the Royal Commission in the large transfer of income—variously estimated at between \$800 to \$1,500 million—from the private to the government sector.

No statement has been made about the government's planned use of this extra revenue. There is therefore much scepticism about the prospects of making such a transfer without impeding growth not only in the private sector, but in the economy as a whole.

This Appendix examines the prospective supply of and demand for capital in the decade ahead consistent with attainment of Canada's full growth potential and appraises the impact of the tax reform proposals on the required level of both investment and savings.

## B. Supply of and Demand for Capital in Canada

### Domestic Saving

#### 1. Sources of Domestic Saving and their Cyclical Variability

The most important source of gross, as distinct from net, domestic saving in the post-war period has been business saving. This includes depreciation allowances of corporations, government business enterprises, unincorporated business and residential dwellings plus undistributed corporate profits. From 1950-68, saving from this source averaged 15.2 percent of gross national expenditure.<sup>2</sup> Corporate profits vary greatly from time to time. In contrast, depreciation allowances are quite stable. The latter are directly related to the

6. Une forte tendance des investisseurs à passer des titres obligataires aux actions.

Ces facteurs, conjugués aux courants actuels de hausse des prix et des coûts au Canada indiquent que la politique gouvernementale devrait être orientée vers la mise en échec des pressions inflationnistes et vers l'accroissement de la part de l'épargne des particuliers dans l'épargne domestique globale.

Les propositions du Livre blanc diffèrent sous certains aspects importants de celles de la Commission royale. Cependant, elles continuent de se présenter sous une forme qui ne manquera pas de faire baisser le taux de rendement d'une large gamme d'investissements ainsi que l'accumulation de l'épargne du secteur privé.

Les propositions du Livre blanc diffèrent de celles de la Commission royale en ce qui concerne le transfert considérable des revenus—dont les estimations diverses s'échelonnent entre \$830 et \$1,500 millions—du secteur privé au secteur public.

Le gouvernement est resté muet sur la manière dont il compte utiliser ces recettes supplémentaires. C'est pourquoi, les perspectives d'effectuer le transfert envisagé sans entraver l'expansion non seulement du secteur privé mais aussi de l'économie en général ont été accueillies avec beaucoup de scepticisme.

Cette annexe se propose d'examiner l'offre et la demande de capitaux dont le Canada aura besoin dans la décennie à venir s'il veut réaliser son potentiel maximum d'expansion et de déterminer l'impact des propositions de réforme fiscale sur le niveau de l'épargne et des investissements dont notre pays aura besoin.

## B. Offre et demande de capitaux au Canada

### Épargne domestique

#### 1. Sources de l'épargne domestique et leur variabilité cyclique

La source la plus importante de l'épargne domestique brute, par opposition à l'épargne domestique nette au cours de la période d'après-guerre, a découlé de l'épargne des entreprises. Elle s'est présentée, entre autres, sous la forme d'allocations d'amortissement des corporations, des entreprises gérées par l'État, des entreprises non constituées en corporation et des immeubles résidentiels plus les bénéfices non répartis des corporations. De 1950 à 1968, l'épargne en provenance de cette source a été en moyenne de 15.2 pour cent de la dépense nationale brute.<sup>2</sup> Les profits des

<sup>2</sup> See Table 1. The averages exclude the immediate post-war adjustment years 1946-49.

<sup>2</sup> Voir le tableau 1—La moyenne ne comprend pas les années d'ajustement qui ont suivi immédiatement la guerre de 1946 à 1949.

capital stock which increases or decreases fairly slowly and fluctuates little over time.

The government budget on a national accounts basis has been in a surplus position in roughly half of the years since 1950. More significantly, however, is the fact that the budgetary position has tended to vary positively with economic conditions, improving during periods of expansion and worsening during times of cyclical contractions. From 1950 to 1968 the government sector, net of government fixed capital formation, was neutral in the savings picture with capital claims equalling 0.1 per cent of GNE.

Personal net saving has been the largest source of net domestic saving, averaging 3.7 per cent of GNE from 1950 to 1968. Personal net saving tends to vary positively with the business cycle. In recent years, automatic stabilizers such as unemployment insurance, transfer payments and progressive tax rates on personal incomes have helped to insulate disposable income from cyclical fluctuations in the economy. However, when the income of individuals falls, they cannot cut their spending proportionately, at least in the short run. Thus, a decline in income will lead to a relatively larger decline in saving. Similarly, consumption will rise relatively less than income during a cyclical expansion so that saving as a percentage of income will rise.

It should be noted that such changes in the marginal propensity to consume are short-term in nature and that the consumption function has been relatively stable in the long run. However, this stability assumes a set of underlying conditions which are themselves relatively stable. Given a new tax system such as that proposed in the White Paper, will the traditional ratio of saving to income still apply? Several of these changed conditions will be referred to later when the effects of the White Paper on personal saving are considered.

corporations varient énormément de temps à autre. Par contraste, les allocations d'amortissement sont assez stables. Ces dernières sont directement reliées au capital-actions qui augmente ou diminue assez lentement et fluctue peu avec le temps.

Le budget de l'État établi en fonction des comptes nationaux a connu un excédent dans environ la moitié des exercices écoulés depuis 1950. Cependant, ce qui est plus remarquable, c'est le fait que la situation budgétaire a tendu à varier positivement suivant les conditions économiques, s'améliorant durant les périodes d'expansion et empirant pendant les périodes de dépression cyclique. De 1950 à 1968, le secteur public, non compris la formation de capital fixe par l'État, a joué un rôle neutre en matière d'épargne puisque les allocations en capital ont été égales à 0.1 p. 100 de la D.N.B.

L'épargne nette des particuliers a constitué la source la plus importante d'épargne domestique nette et s'est élevée en moyenne à 3.7 p. 100 de la D.N.B. de 1950 à 1968. L'épargne nette des particuliers tend à varier positivement en fonction du cycle des affaires. Au cours des dernières années, les stabilisateurs automatiques comme l'assurance-chômage, les paiements de transfert et les taux d'impôt progressif sur le revenu des particuliers ont permis de mettre le revenu discrétionnaire à l'abri des fluctuations cycliques de l'économie. Cependant, lorsque le revenu des particuliers diminue, ces derniers ne peuvent réduire leurs dépenses en proportion, au moins à court terme. Donc le déclin du revenu amènera un déclin relativement plus élevé de l'épargne. De même, la consommation s'élèvera relativement moins vite que le revenu au cours d'une expansion cyclique de sorte que l'épargne, exprimée en pourcentage du revenu, augmentera.

Il faut noter que ces changements dans l'incitation marginale à consommer se produisent à court terme et que la fonction de consommation a été relativement stable à long terme. Cependant, cette stabilité suppose une série de conditions fondamentales qui sont elles-mêmes relativement stables. Si l'on adopte un nouveau système fiscal comme celui proposé dans le Livre blanc, est-ce que le rapport traditionnel entre l'épargne et le revenu se maintiendra? On se reportera à plusieurs de ces conditions nouvelles au moment de la prise en considération des effets du Livre blanc sur l'épargne des particuliers.



## 2. Personal Saving

In Canada, as in most countries with a similar political and economic structure, the major source of net savings is the personal sector. That is, government saving usually closely matches government investment and personal saving fills the gap between corporate saving and investment. The only other thing which may fill this gap is foreign capital. Will increasing volumes of foreign borrowing be available to Canada throughout the 1970's? In view of Canada's mounting capital requirements in the decade ahead, the savings behaviour of the personal sector will be the crucial determinant of the extent to which the nation is able to reach the potential which the Economic Council sees ahead. Canadians must at least maintain the relative size of domestic personal saving if they are to sustain sufficient economic growth to make the other aims of the tax reform proposals, namely, government revenue for socially necessary expenditures and increased taxation equity, viable prospects over the next decade.

There are three factors, apart from the proposals for tax reform, which deserve special attention in examining the likely course of personal savings behaviour over the next ten years. The first of these is demographic. The Economic Council estimates that over the 1970's population growth will be heaviest in the 15-29 age group—generally heavy spenders. Growth in the 0-14 age group—for which more is spent than saved—will slow. However, the relative increases in those two age groups, other things being equal, will tend to depress the rate of saving in Canada during the 1970's.

A new factor is the increased importance of pension plans, both private and public. Over the last part of the 1960's such plans rapidly built up their assets and contributed in a major way to the stream of savings. As these plans mature, however, the excess of receipts over payouts should diminish markedly. Perhaps more important than this

## 2. Épargne des particuliers

Au Canada, comme dans la plupart des pays jouissant d'une structure politico-économique analogue, l'épargne nette provient essentiellement du secteur des particuliers. En d'autres termes, l'épargne publique correspond d'ordinaire d'assez près à l'investissement public et l'épargne des particuliers sert à combler l'écart entre l'épargne et l'investissement des corporations. La seule autre source susceptible de combler cet écart est constituée par le capital étranger. Pourra-t-on recourir à un volume de plus en plus important d'emprunts étrangers au Canada au cours des années 70? Étant donné les besoins croissants de capitaux du Canada dans la décennie à venir, le comportement de l'épargne du secteur des particuliers sera le facteur crucial qui déterminera dans quelle mesure notre pays est apte à atteindre le potentiel que le Conseil économique anticipe. Si les Canadiens veulent maintenir une expansion économique suffisante pour que les autres objectifs des propositions de réforme fiscale, à savoir les recettes de l'État servant aux dépenses socialement indispensables et une équité plus grande en matière d'imposition, soient possibles au cours de la décennie à venir, ils doivent au moins maintenir l'importance relative de l'épargne domestique des particuliers.

En dehors des propositions de réforme fiscale, trois facteurs doivent retenir spécialement notre attention lorsque l'on examine l'orientation probable du comportement de l'épargne des particuliers au cours des dix prochaines années. Tout d'abord, le facteur démographique. Le Conseil économique estime qu'au cours des années 70, la population sera surtout marquée par une augmentation du groupe représenté par les Canadiens âgés de 15 à 29 ans, c'est-à-dire ceux qui dépensent beaucoup. L'augmentation du groupe de ceux âgés de 0 à 14 ans, pour qui l'on dépense davantage que l'on épargne, sera lente. Cependant, l'augmentation relative de ces deux groupes d'âge, toutes choses égales par ailleurs, aura tendance à faire diminuer le taux de l'épargne au Canada au cours des années 70.

L'importance accrue des caisses de retraite, tant privées que publiques, constitue un facteur nouveau. Au cours de la dernière partie des années 60, ces caisses ont amassé rapidement leur actif et ont apporté une contribution massive au courant de l'épargne. Avec les années, ces caisses seront cependant marquées par une diminution sensible de l'excé-

aspect is the socio-economic impact that the existence of public plans is likely to have. These plans, as well as various income maintenance programs, provide a greater degree of security for the Canadian public. To the extent that personal saving is undertaken to provide just such security, a further negative thrust toward savings in the private sector has been imparted by their introduction.

One further factor must be considered although its net impact is a matter of speculation. To the extent that Canadians do in fact enjoy rising real incomes over the next decade consideration must be given as to how savings behaviour will vary with income. The evidence on this point is contradictory. As indicated earlier, in the short run as income goes up, saving goes up. However, studies of longer patterns are, in general, inconclusive. If people feel sure of not losing their new higher incomes they may live up to them and not save as much. It may be important to note that United States saving rates are generally lower than Canadian so that on balance some negative impact in this area is possible. In any case this area bears close observation in the future.

Tables 2 and 3 outline the composition and relative growth rates of the major institutional forms of personal saving in the period 1962-1968. The following observations can be made:

1. While net private saving has grown at faster annual average rates than GNP (11.7 per cent vs. 9.1 per cent) an even faster pace of capital investment has required a persistent heavy reliance on foreign capital inflows.

2. The share of personal saving in the total of net private saving has been increasing, indicating greater reliance on this form of saving.

3. Excluding savings arising from the Canada and Quebec Pension Plans, contractual saving has been declining as a percentage of personal saving. This trend is disturbing.

dent des recettes sur les versements. L'effet socio-économique que l'existence des régimes publics est susceptible d'exercer compte peut-être davantage. En effet, ces régimes, comme les divers programmes de garantie de revenus apportent une sécurité plus grande au public canadien. Dans la mesure où les particuliers épargnent justement pour se donner une telle sécurité, la mise en œuvre de ces systèmes ne fera qu'accroître l'influence négative à l'égard de l'épargne du secteur privé.

Il reste un autre facteur à prendre en considération bien que son effet net soit une question de conjecture. Dans la mesure où les Canadiens jouiront en fait d'une hausse de leur revenu réel au cours de la prochaine décennie, il faudra prendre en considération la manière dont le comportement de l'épargne variera avec le revenu. Les données que l'on possède sur cette question sont contradictoires. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, à court terme l'épargne augmente au fur et à mesure de l'augmentation du revenu. Cependant, les études faites à plus long terme ne sont en général pas concluantes. Celui qui ne craint pas de perdre le revenu plus élevé qu'il vient d'obtenir, peut fort bien mener un train de vie correspondant et ne pas épargner autant. Il importe peut-être de remarquer que les taux d'épargne aux États-Unis sont en général moins élevés qu'au Canada, de sorte qu'à tout prendre, on peut s'attendre à un effet négatif dans ce domaine. En tout cas, cette question mérite d'être étudiée de près dans l'avenir.

Les tableaux 2 et 3 font ressortir la composition et les taux d'expansion relatifs des formes institutionnelles principales de l'épargne des particuliers au cours de la période de 1962 à 1968. On peut faire les observations suivantes:

1. Alors que l'épargne privée nette s'est accrue à des taux moyens annuels plus rapides que le P.N.B. (11.7 p. 100 par rapport à 9.1 p. 100) le rythme encore plus rapide des investissements à long terme nous a forcés à recourir de plus en plus à l'afflux de capitaux étrangers.

2. La part de l'épargne des particuliers dans le total de l'épargne privée nette s'est accrue, ce qui souligne que l'on dépend de plus en plus de cette forme d'épargne.

3. À l'exclusion de l'épargne résultant du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec, l'épargne contractuelle en pourcentage de l'épargne des particuliers a décliné et ce courant ne laisse pas de nous inquiéter.



Since statistical data for extended periods are not available, conclusions in this area must be tentative. It does appear, however, that contractual saving, in particular saving through life insurance and pension funds, provides the greatest element of stability in the flow of personal saving. The regularity of contributions ensures the relative stability of these components of personal saving.

Referring to a recent OECD study of capital markets,<sup>3</sup> *The Economist* stated:

The OECD study underlines the importance of efficiently functioning capital markets which can mobilize savings and make them available for investment. It points to the need to enlarge the capital markets of member countries in order to permit a substantial growth in investment and output. The importance of contractual savings to which contributions are made on a regular basis is stressed because they provide an element of stability in the market and make for higher efficiency. In Britain institutional investors have, through the scale of their activities in the market, provided a steady flow of demand—informed and thoughtful—over a wide range of securities and other investments.<sup>4</sup>

Available data on mutual funds are insufficient to draw firm conclusions about the cyclical characteristics of this form of saving. The experience in the first halves of 1967 and 1969, along with United States data, however, seems to indicate that in periods of credit stringency, there may be relatively severe fluctuations in net saving from this source.<sup>5</sup>

### 3. Projection of Aggregate Domestic Saving 1969-79 (excluding White Paper Effects)

In projecting total domestic saving over the next decade, it is assumed that the Canadian economy will be operating close to its potential. Expressed as a percentage of GNE, the

Comme nous ne disposons pas des données statistiques applicables à de longues périodes, les conclusions que nous pouvons tirer dans ce domaine ne peuvent être définitives. Cependant, il semble que l'épargne contractuelle, en particulier l'épargne provenant des fonds d'assurance-vie et des caisses de retraite, apporte l'élément de stabilité le plus important dans le volume de l'épargne des particuliers. La régularité des versements assure la stabilité relative de ces composantes de l'épargne des particuliers.

Se rapportant à une étude récente des marchés des capitaux entreprise par l'OECD<sup>3</sup>, *The Economist* faisait observer:

L'étude de l'OECD souligne l'importance du bon fonctionnement de marchés des capitaux susceptibles de mobiliser l'épargne et de la rendre disponible pour les investissements. Elle fait ressortir la nécessité d'élargir les marchés des capitaux des pays membres pour permettre une augmentation substantielle des investissements et de la production. L'importance de l'épargne contractuelle caractérisée par la régularité des versements est mise en relief car elle apporte un élément de stabilité dans le marché et assure une efficacité plus grande. En Grande-Bretagne, les investisseurs institutionnels ont, grâce à l'ampleur de leur activité sur le marché, fourni un volume constant de demandes—éclairées et réfléchies—d'une large gamme de titres et d'autres investissements<sup>4</sup>.

Les données dont nous disposons sur les fonds mutuels sont insuffisantes pour que l'on puisse tirer des conclusions nettes sur les caractéristiques cycliques de cette forme d'épargne. Les résultats de la première moitié de 1967 et de 1969 ainsi que les données dont nous disposons sur les États-Unis semblent indiquer cependant que dans les périodes de resserrement du crédit, l'épargne nette découlant de cette source peut connaître des fluctuations relativement graves.<sup>5</sup>

### 3. Projection de l'épargne domestique globale de 1969 à 1979 (à l'exclusion des effets du Livre blanc)

Dans l'extrapolation de l'épargne domestique globale au cours de la prochaine décennie, on suppose que l'économie canadienne fonctionnera à peu près à son maximum.

<sup>3</sup> "Improving the Workings of Capital Markets". *The OECD Observer*, April, 1967.

<sup>4</sup> *The Economist*, July 29, 1967.

<sup>5</sup> "Mutual Funds Net Sales Drop as Redemptions Rise", *Financial Post*, Aug. 5, 1967—also net sales and redemptions data in U.S. Federal Reserve Bulletins and releases of the Canadian Mutual Association.

<sup>3</sup> "Improving the workings of capital markets". *The OECD Observer*, avril 1967.

<sup>4</sup> *The Economist*, le 29 juillet 1967.

<sup>5</sup> «Mutual funds net sales drop as redemptions rise», *Financial Post*, le 5 août 1967—voir également les données sur les ventes et rachats nets dans le bulletin américain du Federal Reserve et les publications de l'Association canadienne de fonds mutuels.

components of total saving are estimated as follows:

	% of GNE	
Persons and unincorporated business saving.....	3.9	8.6
depreciation.....	4.7	
Corporate and government business enterprises depreciation.....	6.4	10.5
undistributed profits.....	4.1	
Inventory valuation adjustment.....	-0.5	18.6
Total private saving.....	18.6	
Government saving gross.....	5.1	23.7
net.....	23.7	

Let us discuss each component.

The above estimate of personal saving is considerably above the 3.7 per cent 1950-68 average. Personal net saving has averaged 4.2 per cent of GNE over the period since 1962. Personal saving tends to rise relative to income as the economy approaches full employment. Since the economy is assumed to be operating close to potential, similar to the 1962-68 experience, a relatively high level of personal saving is to be expected. Secondly, introduction of the Canada and Quebec Pension Plans has probably produced, at least for a time, a small net increment in total saving since the fall in saving through private pension plans might not fully offset contributions to the government plans. On the other hand, as noted previously, a relatively strong inflationary trend underlying the economy is expected. If consumer prices should continue to rise at the current rate for an extended period, some adverse effect on personal saving would likely be forthcoming. In addition, the increasing proportion of the population being made up by young (high consumption, low saving) age groups will be a negative factor bearing on savings. These are the reasons for the estimate of 3.9 per cent. Saving through depreciation of unincorporated business will likely stay at 4.7 per cent of GNE—the 1950-68 average.

Exprimées sous forme de pourcentage de la D.N.B., les composantes de l'épargne globale sont estimées comme suit:

	% de la D.N.B.	
Personnes et entreprises non constituées en corporation épargne.....	3.9	8.6
amortissement.....	4.7	
Entreprises constituées en corporation et entreprises d'État amortissement.....	6.4	10.5
bénéfices non répartis.....	4.1	
Ajustement de la valeur des stocks.....	-0.5	18.6
Épargne privée globale.....	18.6	
Épargne publique brute.....	5.1	23.7
nette.....	23.7	

Examinons chacun de ces éléments:

L'estimation ci-dessus de l'épargne des particuliers est considérablement supérieure à la moyenne de 3.7 p. 100 observée entre 1950 et 1968. L'épargne nette des particuliers a été en moyenne de 4.2 p. 100 de la D.N.B. au cours de la période qui s'est écoulée depuis 1962. L'épargne des particuliers tend à augmenter par rapport au revenu à mesure que l'économie est proche du plein emploi. Puisque l'économie est censée fonctionner à un niveau voisin de son maximum, comme ce fut le cas de la période de 1962 à 1968, tout est à prévoir que l'épargne des particuliers connaîtra un niveau relativement élevé. En second lieu, la mise en œuvre du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec a probablement entraîné, au moins pendant un certain temps, une augmentation nette peu importante de l'épargne globale puisque la réduction de l'épargne qui s'effectue par l'intermédiaire des régimes de pensions privés pourrait ne pas compenser entièrement les versements aux régimes d'État. D'autre part, comme on l'a déjà noté, nous estimons que l'économie sera dominée par un courant inflationniste relativement puissant. Si les prix à la consommation continuent de s'élever au rythme actuel pendant une période prolongée, il est probable que certains effets nocifs se feront sentir sur l'épargne des particuliers. En outre, la proportion croissante de la population composée de groupes d'âge jeune (c'est-à-dire caractérisés par une consommation élevée et une épargne faible) exercera un effet négatif sur l'épargne. C'est ce qui explique l'estimation de 3.9 p. 100.

L'épargne réalisée par le truchement de l'amortissement des entreprises non constituées



Excluding the effect of tax changes, there should be no change in corporate saving through capital consumption allowances from the historical average of 6.4 per cent of GNE. Undistributed corporation profits, while subject to substantial variation from year to year, will likely maintain their historical share of 4.1 per cent of GNE. In sum, it is estimated that, given an average inventory valuation adjustment of -0.5 per cent of GNE, total private saving will thus average 18.6 per cent of GNE.

Since it is being assumed that the economy will operate at a relatively high level during this period, the generation of "fiscal dividends" might suggest large government net saving. To the contrary, projections by the Tax Structure Committee for the Federal-Provincial Conference in February, 1970, revealed that existing expenditure programs, with no new programs or tax increases, by all levels of government will create a deficit in 1971-72 of \$1.75 billion. The Minister of Finance has stated that government revenues and expenditures will continue to increase relative to GNP in the next several years. Finally, the Ontario Taxation Committee Report has estimated that by 1974, the provincial and local governments of Ontario will be operating with a combined budgetary deficit of \$1.1 billion, compared to \$362 million in 1966.<sup>6</sup> Consequently, the small negative figure of 0.1 per cent of GNE registered by government saving over the period 1950-68 could be greatly exceeded.

The Economic Council estimates government investment in 1975 equal to 5.1 per cent of GNE, compared to 4.6 per cent in 1967.<sup>7</sup> To give even a bare balance on a national accounts basis, gross government saving would thus have to total 5.1 per cent of GNE, compared to the 3.8 per cent 1950-68 record. It is difficult to accept that government saving and investment will balance. Nonetheless, it has been conservatively assumed here that a balance will be attained.

en corporation demeurera vraisemblablement au niveau de 4.7 p. 100 de la D.N.B., soit la moyenne observée entre 1950 et 1968.

Si l'on exclut l'effet des changements fiscaux, il ne devrait y avoir aucun changement dans l'épargne des compagnies résultant des allocations de consommation du capital par rapport à la moyenne du passé qui s'est élevée à 6.4 p. 100 de la D.N.B. Tout en étant assujettis à une variation sensible d'une année à l'autre, les bénéfices non répartis des corporations se maintiendront vraisemblablement au niveau de 4.1 p. 100 de la D.N.B. En somme, on estime qu'étant donné le redressement de l'évaluation moyenne des stocks de -0.5 p. 100 de la D.N.B. l'épargne privée globale s'élèvera en moyenne à 18.6 p. 100 de la D.N.B.

Comme on suppose que l'économie fonctionnera à un niveau relativement élevé au cours de cette période, les «dividendes fiscaux» qui en résulteront pourraient indiquer une épargne publique nette importante. Au contraire, les extrapolations faites par le Comité de la structure fiscale de la conférence entre le gouvernement central et les provinces en février 1970 ont révélé que les programmes de dépenses actuels entrepris par tous les paliers de gouvernement entraîneront un déficit de \$1.75 milliards en 1971 et 1972 si aucun programme nouveau n'est entrepris et si l'on n'augmente pas les impôts. Le ministre des Finances a indiqué que les recettes et les dépenses des pouvoirs publics continueront d'augmenter par rapport au P.N.B. au cours des prochaines années. Enfin, le rapport du Comité de la fiscalité de l'Ontario a estimé que d'ici 1974, l'ensemble des gouvernements provinciaux et locaux de l'Ontario connaîtront un déficit budgétaire de \$1.1 milliard comparé à \$362 millions en 1966.<sup>6</sup> Par conséquent, le chiffre négatif négligeable de 0.1 p. 100 de la D.N.B. correspondant à l'épargne des pouvoirs publics au cours de la période s'échelonnant de 1950 à 1968 pourrait être bien plus élevé.

Le Conseil économique estime que les investissements publics en 1975 correspondront à 5.1 p. 100 de la D.N.B. par rapport à 4.6 p. 100 en 1967.<sup>7</sup> Si l'on veut simplement solder ce résultat sur la base des comptes nationaux, l'épargne brute des pouvoirs publics devrait donc atteindre 5.1 p. 100 de la D.N.B. par rapport à 3.8 p. 100 qui constitue le record des années 1950 à 1968. Or, on peut difficilement concevoir que l'épargne et les investissements de l'État s'équilibreront.

<sup>(6)</sup> Ontario Taxation Committee Report, Chapter 6, Appendix Table 6-27.

<sup>(7)</sup> Economic Council of Canada, *Sixth Annual Review*, page 94.

<sup>(6)</sup> Ontario Taxation Committee Report, Chapter 6, Appendix Table 6-27.

<sup>(7)</sup> Le Conseil économique du Canada, *Sixième exposé annuel*, page 94 (pagination anglaise).

Thus, as shown in the table above, total gross national saving could amount to 23.7 per cent of GNE over the decade to 1979. This compares with an Economic Council estimate of 24.3 per cent<sup>8</sup> by the middle of the decade (assuming a rather unlikely volume of government net saving equal to 0.4 per cent of GNE.).

## Domestic Investment

### 1. Introduction

Excepting in periods of prolonged subnormal business activity, investment expenditures have made up a relatively large part of total Canadian expenditures. Table 4 indicates that gross domestic investment averaged 24.3 per cent of GNE from 1950 to 1968, a somewhat higher percentage than in many other developed countries. One reason for such a relatively high level of investment spending has been the development of vast and complex resource industries. Another factor has been low population density which requires large per capita expenditures for infrastructure such as transportation and communication facilities. The colder climate also requires more expensive types of construction. The earlier environmental section of this Appendix touched on Canada's continuing needs for a high level of investment to promote adequate economic growth.

According to the national accounts classification, non-residential construction plus machinery and equipment have been the largest type of investment, averaging 14.1 per cent of GNE from 1950 to 1968. Residential construction accounted for 4.9 per cent. A slightly different classification of investment expenditures is shown for selected years in Table 5. It might be noted that private business enterprises generally account for half of fixed investment with the other half originating in the private non-business sector (chiefly housing) and the public sector (including government business enterprises).

As expected, the ratio of private business investment to GNE is highly cyclical, increasing in prosperous times and decreasing as the economy contracts. Inventory investment displays similar behaviour. In contrast, there is some evidence especially in 1958-59 and the

Néanmoins, nous avons supposé de manière prudente qu'un équilibre sera atteint.

Donc comme l'indique le tableau ci-dessus, le total de l'épargne nationale brute pourrait s'élever à 23.7 p. 100 de la D.N.B. au cours de la décennie jusqu'en 1979. Ce résultat se compare avec une estimation de 24.3 p. 100<sup>8</sup> faite par le Conseil économique d'ici le milieu de la décennie (en supposant un volume plutôt invraisemblable d'épargne publique nette égale à 0.4 p. 100 de la D.N.B.).

## Investissement domestique

### 1. Introduction

Excepté au cours des périodes où l'activité commerciale est restée longtemps inférieure à la normale, les dépenses d'investissement ont constitué une part relativement importante des dépenses totales du Canada. Le tableau 4 indique que les investissements domestiques bruts se sont élevés en moyenne à 24.3 p. 100 de la D.N.B. de 1950 à 1968, soit un pourcentage légèrement supérieur à celui de bien d'autres pays développés. Ce niveau relativement élevé s'explique en partie par le développement d'industries extractives vastes et complexes et en partie par la faible densité de population qui exige des dépenses élevées d'infrastructure par tête d'habitant comme les moyens de transport et les communications. Le climat plus froid oblige également les Canadiens à adopter des types de construction plus onéreux. Dans le chapitre traitant du milieu au début de cette annexe, on abordait la question des besoins continus pour le Canada d'un niveau élevé d'investissements afin d'assurer une expansion économique suffisante.

Selon la classification des comptes nationaux, la construction non résidentielle ainsi que l'outillage et le matériel ont constitué la catégorie la plus importante d'investissement soit 14.1 p. 100 de la D.N.B. de 1950 à 1968. La construction résidentielle comptait pour 4.9 p. 100. Un classement légèrement différent des dépenses d'investissements est indiqué pour certaines années sélectionnées au tableau 5. On notera que les entreprises privées comptent généralement pour la moitié des investissements à long terme tandis que l'autre moitié de ces investissements sont effectués dans le secteur privé non commercial (principalement l'habitation) et le secteur public (y compris les entreprises publiques).

Comme on peut s'y attendre, le pourcentage des investissements commerciaux privés par rapport à la D.N.B. est fortement cyclique; il s'élève en période de prospérité et diminue à mesure que l'économie se ralentit. Les stocks se comportent de la même manière. Par con-

<sup>8</sup> Ibid, page 94.

<sup>8</sup> Ibid, page 94. (pagination anglaise).



last several years, that residential construction as a percentage of GNE moves contra-cyclically. This stems, of course, from the vulnerability of residential mortgage financing to credit conditions. It is also to be noted that increased public investment appears to have been made partially at the expense of private non-business investment.

Finally, since domestic investment has exceeded domestic saving, Canada has had to rely on net foreign saving in the form of a deficit on current account.

## 2. Financing Domestic Investment

The facts in this section emphasize Canada's dependence on fixed-income capital to finance domestic investment. Housing, of course, is financed largely through mortgage funds. Mortgage loans held by lending institutions, governments and corporate lenders increased from just over \$1 billion in 1947 to over \$19 billion in 1967. More than three-quarters of this total applies to residential property. Bank of Canada data reveal that net new Government of Canada bond issues from 1950 to 1969 inclusive totalled \$6.5 billion, provincial net new issues totalled \$15.9 billion, and municipal net new issues were \$5.3 billion.

During the same period, net new corporate bond issues were \$11.6 billion. On the other hand, net new issues of preferred stock totalled \$1.4 billion and of common stock, \$6.0 billion. The major sources of corporate funds, according to newly revised DBS data, were corporate capital cost allowances of about \$43.6 billion and undistributed corporate profits of a estimated \$31.6 billion. Relatively little business capital financing has been in the form of public equity issues. Moreover, reliance on this type of financing has not increased during the post-war period, despite a substantial decrease in the cost of equity capital relative to debt capital.

As suggested earlier, rising living standards and the response to social needs have generated and will continue to generate large capital demands related to housing, schools, hospitals and recreational facilities. Increasing

traste, certaines indications, spécialement en 1958-59 et au cours des dernières années, laissent entendre que la construction résidentielle en pourcentage de la D.N.B. fluctue dans le sens contraire du cycle. Ceci résulte évidemment de la sensibilité du financement des hypothèques de construction résidentielle aux conditions de crédit. On notera également que l'augmentation des dépenses publiques semble avoir eu lieu en partie aux dépens des investissements privés non commerciaux.

Enfin, puisque les investissements domestiques ont dépassé l'épargne domestique, le Canada a dû dépendre de l'épargne étrangère sous forme de déficit du compte courant.

## 2. Financement des investissements domestiques

Dans ce chapitre, les faits soulignent la dépendance du Canada vis-à-vis des capitaux à long terme pour financer les investissements domestiques. Évidemment l'habitation est en grande partie financée par le truchement des fonds hypothécaires. Les prêts hypothécaires consentis par les institutions de prêts, les gouvernements et les compagnies prêteuses se sont accrus de plus de \$1 milliard en 1947 à plus de \$19 milliards en 1967. Plus des trois-quarts de ce total s'appliquent aux propriétaires résidentiels. Les données de la Banque du Canada révèlent que les nouvelles émissions nettes d'obligations du gouvernement du Canada de 1950 à 1969 inclusivement se sont élevées à \$6.5 milliards, que les nouvelles émissions nettes d'obligations provinciales se sont élevées à \$15.9 milliards et que les nouvelles émissions nettes d'obligations municipales se sont élevées à \$5.3 milliards.

Au cours de la même période, les nouvelles émissions d'obligations des corporations ont été de \$11.6 milliards. D'autre part, les nouvelles émissions nettes d'actions privilégiées se sont élevées à \$1.4 milliard et celles d'actions ordinaires à \$6.0 milliards. Les principales sources de fonds des corporations, selon les données récemment mises à jour du BFS ont été les allocations de coût en capital des corporations d'environ \$43.6 milliards et les profits non répartis des corporations qui ont été estimés à \$31.6 milliards. Les entreprises ont eu relativement peu recours aux émissions publiques d'actions. En outre, la dépendance vis-à-vis de ce genre de financement ne s'est pas accrue au cours de la période d'après-guerre en dépit d'une augmentation très sensible du coût du capital-actions par rapport aux capitaux empruntés.

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, l'augmentation du niveau de vie et la réponse aux besoins sociaux ont suscité et continueront de susciter d'importants besoins de capitaux se rapportant à l'habitation, aux établissements

urbanization will require additional spending for transportation facilities, urban redevelopment and pollution control, all of which will require substantial amounts of capital largely in fixed-income form.

### 3. Projection of Aggregate Domestic Investment—1969-79

The estimated components of domestic investment over the next decade can be summarized as follows:

	% of GNE
Nonresidential construction plus machinery and equipment.....	14.7
Residential construction.....	4.9
Business gross fixed investment.....	19.6
Inventory investment.....	1.0
Government gross fixed investment.....	5.1
	25.7
Current account deficit.....	2.0
(Domestic financing of total domestic investment).....	(23.7)

The Economic Council projected business gross fixed investment at approximately 19.5 per cent of output by the mid-1970's<sup>9</sup> of which 4.4 per cent would go into residential construction and 15.1 per cent for business plant and equipment. The Economic Council's 4.4 per cent estimate for residential construction is undoubtedly too low: since 1950 the average has been 4.9 per cent of GNE while even the 4.5 per cent registered from 1965 on has been entirely inadequate, as shown by the present housing crisis in many areas. Thus it is estimated here that at least 4.9 per cent of Canada's output will have to be directed into the housing field over the next decade. At the same time, the Economic Council expects business plant and equipment outlays to expand somewhat faster than the 1950-67 average of 5.7 per cent per annum (in constant dollars) though not quite as quickly as the average 1961-67 rate of 9.4 per cent.<sup>10</sup> In a reversal of Canadian experience through most of the post-war period, outlays for new machinery and equipment are expected to grow more rapidly than expenditures on non-residential construction. However, the estimated outlay of 15.1 per cent of GNE for business plant and equipment at potential in

scolaires, aux hôpitaux et aux facilités de loisirs. L'urbanisation accrue exigera des dépenses supplémentaires pour les moyens de transport, le réaménagement urbain et la lutte contre la pollution; dans tous ces domaines, il faudra trouver des capitaux élevés surtout sous la forme de dette à long terme.

### 3. Prévision des investissements globaux domestiques de 1969 à 1979

Les composantes estimées des investissements domestiques au cours de la prochaine décennie peuvent se résumer comme suit:

	% de la D.N.B.
Construction non résidentielle plus l'outillage et le matériel.....	14.7
Construction résidentielle.....	4.9
Investissements commerciaux à long terme bruts.....	19.6
Constitution de stock.....	1.0
Investissements publics à long terme bruts.....	5.1
	25.7
Déficit du compte courant.....	2.0
(Financement domestique de l'investissement domestique global).....	(23.7)

Le Conseil économique a estimé que les investissements à long terme bruts des entreprises s'élèveraient à environ 19.5 p. 100 de la production d'ici le milieu des années 1970<sup>9</sup>; sur ce pourcentage 4.4 p. 100 iraient à la construction résidentielle et 15.1 p. 100 aux usines et à l'outillage. L'estimation de 4.4 p. 100 du Conseil économique pour la construction résidentielle est sans aucun doute trop basse; depuis 1950, la moyenne a été de 4.9 p. 100 de la D.N.B. tandis que le pourcentage de 4.5 p. 100 enregistré à partir de 1965 a été tout à fait insuffisant comme l'indique la crise actuelle du logement dans de nombreux domaines. Donc nous estimons ici qu'au moins 4.9 p. 100 de la production du Canada devra être orientée vers l'habitation au cours de la prochaine décennie. D'autre part, le Conseil économique escompte que les dépenses d'usine et d'outillage s'accroîtront un peu plus rapidement que la moyenne de 5.7 p. 100 par an (en dollars constants) observée entre 1950 et 1967 bien qu'elles ne soient pas aussi rapides que le taux moyen de 9.4 p. 100<sup>10</sup> observé entre 1961 et 1967. Contrairement à ce qui s'est passé pendant la plus grande partie des années d'après-guerre, les dépenses d'outillage et de matériel nouveau doivent augmenter

<sup>9</sup> Economic Council of Canada, *Sixth Annual Review*, 1969, page 94.

<sup>10</sup> Ibid, page 96.

<sup>9</sup> Le Conseil économique du Canada, *Sixième exposé annuel*, 1969, page 94 (pagination anglaise).

<sup>10</sup> Ibid, page 96 (pagination anglaise).



1975 has been exceeded in only three post-war years and may thus be somewhat high. This is especially so given the expected lower emphasis on nonresidential construction with its tendency towards rising unit costs. Thus an estimate of 14.7 per cent, equal to the 1967 experience, and approximately half way between the 14.1 per cent 1950-68 average and the Economic Council projection should be quite conservative.

Inventory investment is taken as 1.0 per cent (as inventory management improves). Government fixed capital formation is taken at 5.1 per cent. This is considerably higher than the 4.5 per cent average of the last five years, but it is still quite conservative as it is based essentially on projections of existing programs with no allowance for any new initiatives. These components bring total domestic investment over the next decade to 25.7 per cent of GNE.

If domestic investment averages 25.7 per cent of GNE whereas domestic saving averages 23.7 per cent of GNE, Canada can expect a current account deficit of about 2.0 per cent of GNE compared to the 1950-68 average of 2.1 per cent. Given a growth rate in GNE of  $6\frac{1}{2}$  per cent (the 1948-69 record was 8.5 per cent but it is assumed that future growth will not be as inflationary as in the past), the deficit in 1975 would be \$2.3 billion and in 1979 would be \$2.9 billion.

#### C. Expected Effect on Savings and Investment Projections of Tax Changes

In the October, 1967, submission made by The Canadian Life Insurance Association to the Minister of Finance regarding the Report of the Royal Commission on Taxation it was stated that "our studies indicate that over the next decade the demand for capital funds will continue to exceed the supply of domestically generated savings". The estimates suggested that by 1976 the capital demands of a full employment Canadian economy would exceed total domestic savings by \$1.6-2.0 billion, implying increased reliance on net capital inflows. Trends since 1967 have validated that earlier analysis. The outlook for the future, according to recent estimates,

plus rapidement que les dépenses de la construction non résidentielle. Cependant, les déboursés estimés à 15.1 p. 100 de la D.N.B. touchant les usines et l'outillage des entreprises à leur potentiel en 1975 n'ont été dépassés qu'au cours de trois années d'après-guerre et peuvent donc être quelque peu élevés. Ceci est spécialement vrai d'autant plus que la construction non résidentielle, dont les coûts unitaires ont tendance à s'élever, ne connaîtra pas une activité aussi marquée. Par conséquent, une estimation de 14.7 p. 100 correspondant aux résultats enregistrés en 1967 et s'établissant à peu près entre la moyenne des années 1950 à 1968, soit 14.1 p. 100, et les prévisions du Conseil économique devrait être tout à fait prudente.

La constitution de stock devrait atteindre 1.0 p. 100 (à mesure que la gestion des stocks s'améliorera). La formation de capitaux à long terme des gouvernements est estimée à 5.1 p. 100. Cette formation est considérablement plus élevée que la moyenne des cinq dernières années, soit 4.5 p. 100 mais elle est encore tout à fait prudente car elle est basée essentiellement sur les prévisions des programmes existants et ne tient pas compte des nouvelles initiatives. Ces composantes donnent des investissements domestiques totaux pour la prochaine décennie de 25.7 p. 100 de la D.N.B.

Si l'investissement domestique est en moyenne de 25.7 p. 100 de la D.N.B., alors que l'épargne domestique s'élève à 23.7 p. 100 de la D.N.B., le Canada peut s'attendre à un déficit du compte courant d'environ 2.0 p. 100 de la D.N.B. à comparer avec la moyenne de 2.1 p. 100 de 1950 à 1968. Étant donné le taux d'expansion de la D.N.B. de 6.5 p. 100 (le record de 1948 à 1969 a été de 8.5 p. 100, mais on suppose que l'expansion future ne sera pas aussi inflationniste que par le passé), le déficit de 1975 serait de \$2.3 milliards et, en 1969, il s'élèverait à \$2.9 milliards.

#### C. Effets escomptés des changements fiscaux sur les prévisions de l'épargne et des investissements

Dans le mémoire présenté en octobre 1967 par l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie au ministre des Finances sur le rapport de la Commission royale d'enquête, il était indiqué que «nos études font ressortir qu'au cours de la prochaine décennie, la demande de capitaux continuera de dépasser l'offre d'épargne domestique». Les estimations laissaient entendre que dès 1976, les besoins de capitaux d'une économie canadienne connaissant le plein emploi dépasseraient la totalité de l'épargne domestique de \$1.6 à \$2 milliards, ce qui indique que l'économie dépendra de plus en plus de l'afflux net de capitaux extérieurs. Les courants observés

is for a continuation and intensification of the present situation. Total domestic savings could fall short of investment requirements by \$2.9 billions in 1979, quite apart from any White Paper effects.

The White Paper estimates that its proposals would reduce personal savings by \$30 million in the first year and \$75 million in the fifth. Adding these to the estimated reductions in corporate saving and the offsetting increases in saving out of the credit for corporate tax by shareholders, there would be a total reduction of saving amounting to about \$150 million in the first year of the new system and \$525 million in the fifth, based on 1969 income levels.

In addition, the taxation of life insurance companies has clearly had a negative impact on personal saving. In the first place, the first full year tax bill for the industry has been estimated at \$75-\$100 million and this amount will grow yearly as the business grows and adjusts to the tax burden. In addition, as observed in the Association's submission regarding the Report of the Royal Commission on Taxation (pages 32-34) there will be additional indirect negative effects on savings. These were estimated at that time to be of the order of \$150 million after five years. While too short a time has elapsed since imposition of the tax to measure its impact accurately, preliminary experience gives no reason to lower this estimate.

When the direct and indirect effects of life insurance company taxation are added to the White Paper estimates of reductions in domestic savings resulting from its taxation proposals alone, total national savings would be reduced below what otherwise would have been generated by \$250 million in the first year and \$775 million in the fifth, on the basis of 1969 incomes. These sums equal, respectively, 0.32 per cent and 0.99 per cent of 1969 GNE.

In sum, recent and proposed tax reform would lower the proportion of domestic investment financed by domestically generated savings and increase the proportion having to be financed by foreign sources, assuming Canada's growth program is to be met over the next decade. From an average 2.0 per

depuis 1967 ont confirmé cette analyse antérieure. Selon les estimations récentes, les perspectives d'avenir ont trait au maintien et à l'intensification de la situation actuelle. Il se pourrait qu'en 1979, le total de l'épargne domestique ne suffise pas à combler les besoins d'investissement et que l'écart soit de \$2.9 milliards, sans même tenir compte des effets du Livre blanc.

Les auteurs du Livre blanc estiment que les propositions réduiraient l'épargne des particuliers de \$30 millions au cours de la première année et de \$75 millions au cours de la cinquième année. Si l'on ajoute à ce résultat des réductions estimatives de l'épargne des corporations et les augmentations compensatrices de l'épargne en provenance du dégrèvement pour impôt sur les corporations accordé aux actionnaires, la réduction totale de l'épargne s'élèverait à environ \$150 millions au cours de la première année du nouveau système et à \$525 millions au cours de la cinquième année d'après les niveaux de revenu de 1969.

En outre, l'imposition des compagnies d'assurance-vie a eu un effet négatif certain sur l'épargne des particuliers. Tout d'abord, il en a coûté à l'industrie au cours de la première année une somme estimée entre \$75 et \$100 millions et cette somme augmentera tous les ans à mesure que nos affaires augmenteront et s'adapteront au fardeau fiscal. En outre, comme cela été indiqué dans le mémoire de l'Association sur le rapport de la Commission royale d'enquête (pages 32 à 34), l'épargne subira d'autres effets négatifs indirects. A l'époque, on a estimé que ces effets seraient de l'ordre de \$150 millions après cinq ans. Tandis qu'il s'est écoulé un temps trop court depuis l'entrée en vigueur de l'impôt pour qu'on puisse mesurer exactement son impact, les premiers résultats ne permettent pas d'abaisser cette estimation.

Lorsque l'on ajoute les effets directs et indirects de l'imposition des compagnies d'assurance-vie aux réductions estimatives (fournies par le Livre blanc) de l'épargne domestique résultant des seules propositions de réforme fiscale, la réduction de l'épargne nationale globale par rapport à ce qui aurait été normalement amassé s'élèverait à \$250 millions au cours de la première année et à \$775 millions au cours de la cinquième en fonction des revenus de 1969. Ces sommes correspondent respectivement à 0.32 p. 100 et à 0.99 p. 100 de la D.N.B. en 1969.

En somme, la réforme fiscale proposée et la réforme qui vient d'être effectuée diminueraient la proportion de l'investissement domestique financé par l'épargne produite à l'intérieur du pays et augmenteraient la proportion qui doit être financée par des sources étrangères si l'on veut réaliser le programme



cent of GNE, as previously estimated, capital inflow would have to rise to 2.3 per cent (in the first year) and 3.0 per cent (in the fifth) of GNE.

Assuming: (1) the increase from 2.3 per cent to 3.0 per cent of GNE were to take place smoothly at 0.14 per cent each year for five years; (2) the target date of January 1, 1971 for application of the White Paper proposals is in fact met; and (3) there is no additional increase beyond the 3.0 per cent level of GNE, a projection can be made of the future current account deficit implied by Canada's investment program and the expected shortfall of domestic savings. These calculations incorporate the assumptions about growth of GNE outlined at the end of Section 3. The calculations are understated to the extent GNE is underestimated, to the extent the White Paper has underestimated its effects on saving, and to the extent the White Paper proposals imply continued reductions of savings beyond 0.99 per cent of GNE after the fifth year.

d'expansion du Canada au cours de la prochaine décennie. Alors que l'on avait calculé auparavant cet afflux de capitaux extérieurs à une moyenne de 2.0 p. 100 de la D.N.B. cet afflux devrait être de 2.3 p. 100 (au cours de la première année) et de 3.0 p. 100 (au cours de la cinquième année) de la D.N.B.

Supposons que: 1) l'augmentation de 2.3 p. 100 à 3.0 p. 100 de la D.N.B. s'effectue sans à-coup au rythme de 0.14 p. 100 chaque année pendant cinq ans; 2) que le délai fixé pour l'application des propositions du Livre blanc au 1<sup>er</sup> janvier 1971 soit en fait respecté et 3) qu'il n'y ait pas d'augmentation supplémentaire au-delà du niveau de 3.0 p. 100 de la D.N.B., on peut faire une extrapolation du déficit futur du compte courant qui résulterait du programme d'investissement du Canada et du déficit escompté de l'épargne domestique. Ces calculs incorporent les hypothèses touchant l'augmentation de la D.N.B. exposées à la fin du chapitre 3. Les calculs sont sous-estimés dans la mesure où la D.N.B. est sous-estimée, dans la mesure où le Livre blanc a sous-estimé les effets des propositions sur l'épargne et dans la mesure où les propositions du Livre blanc entraîneraient des réductions continues de l'épargne supérieures au pourcentage de 0.99 p. 100 de la D.N.B. après la cinquième année.

Estimates of Canada's Current Account Deficit Required to Fulfil Investment Needs

(Billions of Dollars)				
	Implied GNE at 6½% Growth	Implied Current Account Deficit Without White Paper and Without Life Company Taxation	Implied Current Account Deficit With White Paper and Life Company Taxation	Difference
1971.....	88.58	1.77	2.04	0.27
1972.....	94.34	1.89	2.30	0.41
1973.....	100.47	2.01	2.59	0.58
1974.....	107.00	2.14	2.91	0.77
1975.....	113.96	2.28	3.26	0.98
1976.....	121.36	2.43	3.64	1.21
1977.....	129.25	2.59	3.88	1.29
1978.....	137.65	2.75	4.13	1.38
1979.....	146.60	2.93	4.40	1.47
Cumulative Total.....		20.79	29.15	8.36

#### D. Financing the Investment Gap

The cost of recent and proposed tax reform in terms of domestic savings amounts to \$8.36 billion over the period 1971-79. The question then arises: how would Canada finance the investment required to generate needed non-inflationary growth of incomes and employment? Theoretically, current account deficits can be financed by running down foreign exchange reserves or by attracting net capital inflows. As Canada's foreign exchange

#### D. Financement de l'écart d'investissement

Le coût de la réforme fiscale récente et de la réforme fiscale proposée en ce qui concerne l'épargne domestique s'élève à \$8.36 milliards au cours de la période de 1971 à 1979. On peut alors poser la question suivante: comment le Canada financerait-il les investissements nécessaires pour susciter l'expansion nécessaire des revenus et des emplois sans recourir à l'inflation. Théoriquement, les déficits du compte courant peuvent être financés

reserves totalled \$3.3 billion at the beginning of 1970, or less than half the cumulative deficit implied by the White Paper, reducing them is obviously no real solution.

en puisant dans les réserves de changes étrangers ou en attirant des capitaux nets. Comme les réserves de changes étrangers du Canada s'élevaient à \$3.3 milliards au début de 1970, soit moins de la moitié du déficit cumulatif qui résulterait du Livre blanc, il est évident que les réduire ne constituerait pas une solution véritable.

Estimation du déficit du compte courant du Canada nécessaire pour répondre aux besoins d'investissement

En milliards de dollars				
	Supposons que la DNB connaisse une augmentation de 6½%	Déficit du compte courant en résultant sans le Livre blanc et sans l'imposition des compagnies d'assurance-vie	Déficit du compte courant en tenant compte du Livre blanc et de l'imposition des compagnies d'assurance-vie	Écart
1971.....	88.58	1.77	2.04	0.27
1972.....	94.34	1.89	2.30	0.41
1973.....	100.47	2.01	2.59	0.58
1974.....	107.00	2.14	2.91	0.77
1975.....	113.96	2.28	3.26	0.98
1976.....	121.36	2.43	3.64	1.21
1977.....	129.25	2.59	3.88	1.29
1978.....	137.65	2.75	4.13	1.38
1979.....	146.60	2.93	4.40	1.47
Total cumulatif.....		20.79	29.15	8.36

Thus the White Paper proposals would seem to require much higher capital inflows, reaching \$4.4 billion a year by 1979, compared to the \$2.9 billion needed without the White Paper. Even \$2.9 billion is a staggering sum. It is not enough to say that the White Paper proposals would reduce savings "only" by \$525 million in the fifth year, out of a \$14 billion total in 1969. When \$14 billion worth of savings is already inadequate, even a 3½ per cent reduction is significant!

Donc si les propositions du Livre blanc étaient mises en œuvre, il faudrait, semble-t-il, recourir à un afflux de capitaux beaucoup plus élevé, qui atteindrait \$4.4 milliards par an d'ici 1979, à comparer avec la somme de \$2.9 milliards dont on aurait besoin sans le Livre blanc. Même la somme de \$2.9 milliards est une somme considérable. Il ne suffit pas de dire que les propositions du Livre blanc réduiraient l'épargne dans la proportion de \$525 millions *seulement* au cours de la cinquième année sur un total de \$14 milliards en 1969. Lorsque l'épargne globale s'élevant à \$14 milliards est déjà insuffisante, même une réduction de 3½ p. 100 est importante!

It was suggested in the Association's brief on the Report of the Royal Commission on Taxation that Canada should not place too much reliance upon international sources of capital because of various developments that were making continued access to substantial volumes of foreign capital less certain. Given continued domestic concern over the level of foreign ownership of Canadian industry and resources, it is apparent that many Canadians would be disturbed by the volume of capital inflow implied by the White Paper proposals if indeed the capital could be obtained. Thus the choice for Canada becomes clear; by reducing domestic saving the nation must accept either an acceleration of the trend towards foreign ownership, or a lower rate of growth in incomes and higher unemployment.

Nous avons indiqué dans le sommaire de l'Association sur le rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité que le Canada ne devrait pas trop se fier aux sources internationales de capitaux à cause des divers événements qui ont rendu moins certain l'accès continu à un volume élevé de capitaux étrangers. Étant donné les préoccupations de notre pays à l'égard de la main-mise de l'étranger sur l'industrie et les ressources canadiennes, il est clair que le volume de capitaux auxquels il faudrait faire appel si les propositions du Livre blanc étaient mises en œuvre ne manquerait pas d'inquiéter un grand nombre de Canadiens, si du moins il était possible d'obtenir ces capitaux. Donc le choix du Canada est clair: en déduisant l'épargne domestique, le pays doit accepter soit une accélération de



ment. In fact, to the extent that stepped-up capital inflows cannot be easily obtained, there will be no choice at all because the latter alternative of restricted growth will be the only one available.

#### E. Conclusion and Alternatives

The White Paper proposals would reduce a level of domestic savings that is already inadequate in the face of Canada's requirements for investment. Thus opportunities for more jobs and higher incomes would be stifled. The only other way of ensuring that the requisite level of economic growth is maintained would be by encouraging much greater inflows of foreign capital. The White Paper assumes there may be some moderate increase in such flows but admits the change would not be large. This Appendix suggests that the improvement would likely be even more modest and might not even be forthcoming at all. Present trends in international capital markets suggest it may become more difficult to maintain capital inflows even at present levels. However, even if greater capital inflows could be induced, public sentiment seems to question the desirability of increased foreign ownership in the Canadian economy.

The question thus boils down to a matter of elementary economic arithmetic. To maintain real economic growth Canada needs investment. This investment must be financed by real savings, either domestic or foreign. If Canada cuts back on domestic savings, while not wanting or being unable to obtain a corresponding increase in foreign capital inflows, Canada must sacrifice economic expansion. If, at the same time, the existing level of domestic saving is inadequate, as it is now, the problem becomes doubly serious. Whether or not Canadians like this state of events is immaterial because the economic realities of the situation dictate that a choice between these alternatives must be made.

The White Paper proposals would reduce the future level of savings and investment in the private sector of the economy but the need for non-inflationary growth clearly calls for continued large additions to both private savings and investment. This argues strongly for modifications in the proposals to minimize these effects.

la main-mise des étrangers sur notre industrie, soit un taux plus faible d'expansion des revenus et un chômage plus élevé. En fait, dans la mesure où il n'est pas possible de recourir à un afflux accéléré des capitaux extérieurs, le choix ne se posera pas car il faudra se résigner à une réduction de l'expansion.

#### E. Conclusion et solutions de rechange

Les propositions du Livre blanc réduiraient le niveau de l'épargne domestique qui est déjà insuffisant face aux exigences du Canada en matière d'investissement. Donc les possibilités d'un nombre plus grand d'emplois et de revenus plus élevés seraient mises en échec. Le seul autre moyen d'assurer le maintien du niveau d'expansion économique voulu consisterait à encourager un afflux beaucoup plus grand de capitaux étrangers. Les auteurs du Livre blanc supposent que l'on peut augmenter modérément cet afflux mais ils admettent que l'augmentation ne serait pas très sensible. La présente annexe laisse entendre que l'augmentation serait encore bien plus modeste et qu'on ne peut même pas y compter. Les courants actuels des marchés internationaux de capitaux indiquent qu'il peut devenir plus difficile de maintenir l'afflux des capitaux même au niveau que nous connaissons à l'heure actuelle. Cependant, même s'il était possible d'attirer davantage de capitaux étrangers, l'opinion publique semble s'interroger sur l'à-propos d'accroître la main-mise de l'étranger sur l'économie canadienne.

Tout se ramène simplement à une question élémentaire d'arithmétique. Pour maintenir l'expansion économique réelle, le Canada a besoin d'investissements. Ces investissements doivent être financés par de l'épargne réelle soit domestique soit étrangère. Si le Canada réduit l'épargne domestique et qu'il ne veut pas ou qu'il ne peut pas recourir dans une proportion équivalente à l'afflux de capitaux étrangers, il doit sacrifier l'expansion économique. Si en même temps le niveau actuel de l'épargne domestique est insuffisant, ce qui est le cas, le problème est d'autant plus grave. Il importe peu que cet état de choses soit du goût des Canadiens: les réalités économiques exigent qu'un choix soit fait entre ces solutions.

Les propositions du Livre blanc aboutiraient à réduire le niveau future de l'épargne et de l'investissement dans le secteur privé de l'économie mais si notre pays veut connaître l'expansion sans inflation, il faut absolument accroître à la fois l'épargne et l'investissement privés. Voilà un argument solide qui milite en faveur d'un remaniement des propositions pour réduire ces effets au minimum.

A major question mark is the application of the large increase in federal tax revenues that will occur from the White Paper proposals by the fifth year of enactment. This increase has been variously estimated to amount to between \$800-1,500 million or more in the fifth year of the new system. In the private sector a large part of these resources would undoubtedly have been saved and invested. There is no way of knowing whether they will be used by the government for capital purposes or spent on current programs. Consequently, until more information is available from the government regarding plans for spending this additional revenue, many Canadians must be very skeptical about the appropriateness of such a transfer. The Association believes that a transfer of this amount from the private to the public sector runs a real risk of inhibiting the rate of growth in the economy.

The persistently wide gap that has existed and appears likely to continue to exist in the private sector between the demand for capital funds and the supply of domestic savings stresses the need for a program to stimulate a larger volume of personal saving. This conclusion is strengthened in the Association's view by the declining proportion that contractual saving,<sup>11</sup> the most stable element of personal saving, is contributing to total personal saving. Many countries interested in maintaining or increasing the contractual proportion of their personal savings flow have accorded preferred tax treatment to life insurance premiums. The Association recommends that serious consideration be given to extending some form of preferred tax status to the premiums paid by Canadian policyholders.

In addition, the Association suggests there is a need to introduce a more broadly based savings-incentive scheme. An early step should be detailed examination of such programs in countries whose basic economic and socio-political structures are like our own. While none of these programs is likely to be completely applicable to Canada's specific problem, it is expected that useful ideas would emerge.

Specifically, any savings-incentive program should meet the following criteria:

1. It should promote saving without seriously cutting revenue.

On peut surtout s'interroger sur l'emploi des recettes fiscales fédérales nouvelles dont le montant serait considérable dès la cinquième année de la mise en oeuvre des propositions de réforme fiscale. Les estimations touchant cette augmentation ont varié entre \$800 et \$1,500 millions ou plus au cours de la cinquième année du nouveau système. Dans le secteur privé, une grande part de ces ressources aurait sans aucun doute été épargnée et investie. Il est impossible de savoir si ces ressources seront utilisées par le gouvernement aux fins d'investissement ou pour l'application des programmes courants. Par conséquent, tant que le gouvernement n'aura pas fourni plus de renseignements sur la manière dont il compte dépenser ces recettes fiscales, un grand nombre de Canadiens doivent se montrer extrêmement circonspects sur l'à-propos d'un tel transfert. L'Association estime qu'un transfert aussi important du secteur privé vers le secteur public comporte le risque certain de mettre en échec le taux de croissance de notre économie.

L'écart qui n'a cessé d'être large et qui semble de nature à demeurer dans le secteur privé entre les besoins de capitaux et l'offre d'épargne domestique souligne la nécessité d'un programme destiné à stimuler un volume plus élevé de l'épargne des particuliers. Selon l'Association, cette conclusion est renforcée par le déclin de l'épargne contractuelle,<sup>11</sup> l'élément le plus stable de l'épargne des particuliers, par rapport à l'épargne globale des particuliers. Un grand nombre de pays intéressés à maintenir ou à accroître la proportion contractuelle du volume de l'épargne des particuliers ont accordé un traitement fiscal préférentiel aux primes d'assurance-vie. L'Association recommande que l'on étudie sérieusement la possibilité d'accorder, sous une forme ou sous une autre, un statut fiscal privilégié aux primes versées par les assurés canadiens.

En outre, l'Association estime qu'il est nécessaire d'asseoir un programme d'encouragement à l'épargne sur des bases plus larges. On pourrait commencer par un examen détaillé de programmes analogues en vigueur dans les pays dont la structure économique et socio-politique fondamentale ressemble à la nôtre. Même si aucun de ces programmes n'est de nature à répondre totalement aux besoins propres au Canada, on peut compter que l'on en tirera des idées intéressantes.

Pour être précis, tout programme d'encouragement à l'épargne doit répondre aux critères suivants:

1. Encourager l'épargne sans réduire gravement les recettes fiscales.

<sup>11</sup> Excluding the Canada and Quebec Pension Plans.

<sup>11</sup> A l'exclusion du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec.



2. It should promote truly new savings, not merely shift existing flows.

3. It should not violate the concepts of equity and progressivity embodied in the tax reform proposals.

In order to meet these criteria such a program would have the following characteristics:

1. It would attempt to make savers of non-savers, thus yielding real increases in savings rather than subsidizing existing flows.

2. It would apply to as wide a range of savings media as possible, thus minimizing the "shift" effect.

3. It would be in the form of a tax credit (or exemption or rebate) on new savings flows rather than on income from existing savings.

Taken together the characteristics imply some program designed to appeal to and benefit lower-income Canadians. Such a program would seem to be generally consistent with the aims of the tax reform proposals. The present registered retirement plan is the prototype of such a system and could be liberalized to increase the savings yield. However, there would be merit in supplementing registered plans by a scheme in which more savings media could be used for shorter durations and for broader purposes. Higher education and better housing are two obvious goals for savers in such a scheme.

The general approach would allow a tax credit of  $x$  dollars for every  $y$  dollars of income diverted into an acceptable savings instrument up to some maximum. As an example, a one dollar tax credit might be given for every two or three dollars of savings. As to acceptable instruments, any of a wide range of deposits or contractual savings plans of intermediary institutions in Canada should qualify with the proviso that the asset be frozen for at least five years. A savings limit of \$500 a year per taxpayer might be reasonable. A flat 25 per cent withholding tax on the proceeds of an acceptable instrument might be levied when they are realized.

2. Encourager l'épargne vraiment nouvelle au lieu de se contenter de favoriser certains courants existants par rapport à d'autres.

3. Ne pas violer les principes d'équité et de progressivité incarnés dans les propositions de réforme fiscale.

Pour répondre à ces critères, un tel programme doit présenter les caractéristiques suivantes:

1. S'efforcer de transformer les non-épargnants en épargnants, de manière à obtenir une augmentation réelle de l'épargne, au lieu de subventionner le volume de l'épargne existante.

2. S'appliquer à une gamme aussi large que possible de moyens d'épargne de manière à réduire au minimum les changements d'orientation d'un moyen d'épargne vers un autre.

3. Revêtir la forme d'un dégrèvement fiscal (ou d'une exemption ou d'un abattement) sur le volume d'épargne nouvelle plutôt que sur le revenu en provenance de l'épargne existante.

Prises globalement, les caractéristiques précédentes indiquent qu'il faudrait un programme conçu pour plaire et profiter aux Canadiens disposant d'un faible revenu. Un tel programme semble s'insérer de manière générale dans le cadre des objectifs des propositions de réforme fiscale. Le plan enregistré d'épargne-retraite actuel est le prototype d'un tel système et on pourrait l'élargir de manière à accroître l'épargne. Cependant, on aurait intérêt à compléter les plans enregistrés au moyen d'un programme suivant lequel on pourrait recourir à d'autres moyens d'épargne pendant des périodes plus courtes et pour des raisons plus diverses. Par exemple, les épargnants qui participeraient à un tel programme pourraient épargner pour financer des études supérieures ou l'acquisition d'une meilleure habitation.

Voici comment on pourrait procéder: on permettrait un dégrèvement d'impôt de  $x$  dollars pour chaque  $y$  dollars de revenu détourné vers un moyen acceptable d'épargne jusqu'à concurrence d'un certain maximum. Par exemple, on pourrait accorder un dégrèvement d'impôt d'un dollar pour deux ou trois dollars épargnés. Quant aux moyens acceptables, toute une série de systèmes de dépôt ou d'épargne contractuelle offerts par les institutions intermédiaires du Canada rempliraient les conditions pourvu que l'actif en question soit immobilisé pendant au moins cinq ans. Il serait raisonnable d'imposer un plafond de \$500 par an pour chaque contribuable. Une retenue fiscale forfaitaire de 25 p. 100 sur le produit d'un titre acceptable pourrait être perçue au moment de la réalisation.

If any such approach were adopted, research would be needed to establish the level of tax credit which would produce the optimal result. If the credit were set as indicated, the results in newly-generated saving could be significant.

Si l'on adoptait une telle méthode, il faudrait faire des recherches afin d'établir le niveau de dégrèvement d'impôt qui rapporterait le résultat optimum. Si le dégrèvement était fixé comme on l'a indiqué, les résultats de l'épargne nouvellement formée pourraient être importants.

TABLE 1  
AGGREGATE DOMESTIC SAVINGS AS PERCENT OF GROSS NATIONAL EXPENDITURE

	Persons and Unincorporated Business		Corporate and Government Business Enterprises		Inventory Valuation Adjustment	Government Saving			Total Domestic Saving
	Saving <sup>1</sup>	Depre- ciation	Undis- tributed Profits <sup>2</sup>	Depre- ciation		Gross	(Net)	Residual	
1950.....	4.4	4.7	4.4	5.1	-2.1	5.9	(3.1)	0.2	22.6
1951.....	6.3	4.7	3.6	5.0	-3.1	6.9	(3.9)	-0.4	23.0
1952.....	5.7	4.5	3.1	4.9	0.5	3.8	(0.2)	0.8	23.3
1953.....	4.9	4.7	3.6	5.4	0	3.3	(0.3)	0.9	22.8
1954.....	1.8	5.1	3.1	6.2	0.3	2.4	(-1.1)	0.3	19.2
1955.....	2.3	5.2	4.6	6.3	-0.7	3.3	(-0.1)	0.4	21.4
1956.....	3.1	5.0	4.7	6.6	-0.8	4.5	(0.9)	0.6	23.7
1957.....	2.9	4.9	3.7	7.3	-0.2	3.9	(-0.1)	0.1	22.6
1958.....	3.3	4.8	3.9	6.8	-0.1	1.0	(-3.2)	0.6	20.3
1959.....	2.4	4.8	4.2	7.1	-0.3	2.7	(-1.7)	0.1	21.0
1960.....	2.4	4.9	3.8	7.2	-0.1	2.2	(-1.8)	0	20.5
1961.....	2.1	4.8	3.7	7.1	-0.1	1.8	(-2.5)	0	19.4
1962.....	3.7	4.7	4.2	7.2	-0.3	2.5	(-2.0)	-0.8	21.2
1963.....	4.1	4.6	4.4	7.1	-0.4	2.6	(-1.7)	-0.7	21.8
1964.....	3.0	4.5	5.3	6.8	-0.3	4.0	(0)	-0.4	23.0
1965.....	4.0	4.4	5.3	6.6	-0.6	5.0	(0.6)	-0.3	24.5
1966.....	5.1	4.2	4.6	6.4	-0.5	5.5	(0.8)	-0.1	25.2
1967.....	4.9	4.1	4.2	6.5	-0.5	5.2	(0.5)	-0.6	23.9
1968.....	4.6	4.0	4.2	6.3	-0.4	5.8	(1.3)	-0.8	23.7
1950-68.....	3.7	4.7	4.1	6.4	-0.5	3.8	(-0.1)	0	22.2

<sup>1</sup>Includes adjustment on grain transactions.  
<sup>2</sup>Includes capital assistance.  
SOURCES: D.B.S. 13-201, National Income and Expenditure Accounts 1926-68.  
Unpublished D.B.S. data.

TABLEAU 1  
ÉPARGNE DOMESTIQUE GLOBALE EN POURCENTAGE DE LA DÉPENSE NATIONALE BRUTE

	Personnes et entreprises non constituées en corporations		Entreprises commerciales privées et publiques		Redresse- ment de l'évaluation des stocks	Épargne publique brute (nette)		Résidu- aire	Épargne domestique globale
	Épargne (1)	Amortisse- ment	Bénéfices non répar- tis (2)	Amortisse- ment					
1950.....	4.4	4.7	4.4	5.1	-2.1	5.9	(3.1)	0.2	22.6
1951.....	6.3	4.7	3.6	5.0	-3.1	6.9	(3.9)	-0.4	23.0
1952.....	5.7	4.5	3.1	4.9	0.5	3.8	(0.2)	0.8	23.3
1953.....	4.9	4.7	3.6	5.4	0	3.3	(0.3)	0.9	22.8
1954.....	1.8	5.1	3.1	6.2	0.3	2.4	(-1.1)	0.3	19.2
1955.....	2.3	5.2	4.6	6.3	-0.7	3.3	(-0.1)	0.4	21.4
1956.....	3.1	5.0	4.7	6.6	-0.8	4.5	(0.9)	0.6	23.7
1957.....	2.9	4.9	3.7	7.3	-0.2	3.9	(-0.1)	0.1	22.6
1958.....	3.3	4.8	3.9	6.8	-0.1	1.0	(-3.2)	0.6	20.3
1959.....	2.4	4.8	4.2	7.1	-0.3	2.7	(-1.7)	0.1	21.0
1960.....	2.4	4.9	3.8	7.2	-0.1	2.2	(-1.8)	0	20.5
1961.....	2.1	4.8	3.7	7.1	-0.1	1.8	(-2.5)	0	19.4
1962.....	3.7	4.7	4.2	7.2	-0.3	2.5	(-2.0)	-0.8	21.2
1963.....	4.1	4.6	4.4	7.1	-0.4	2.6	(-1.7)	-0.7	21.8
1964.....	3.0	4.5	5.3	6.8	-0.3	4.0	(0)	-0.4	23.0
1965.....	4.0	4.4	5.3	6.6	-0.6	5.0	(0.6)	-0.3	24.5
1966.....	5.1	4.2	4.6	6.4	-0.5	5.5	(0.8)	-0.1	25.2
1967.....	4.9	4.1	4.2	6.5	-0.5	5.2	(0.5)	-0.6	23.9
1968.....	4.6	4.0	4.2	6.3	-0.4	5.8	(1.3)	-0.8	23.7
1950 à 1968..	3.7	4.7	4.1	6.4	-0.5	3.8	(-0.1)	0	22.2

(1) Comprend le redressement sur les transactions de céréales.  
(2) Comprend les subventions de capitaux.  
SOURCES: BFS 13-201 Comptes nationaux de revenus et de dépenses de 1926 à 1968.  
Renseignements du BFS non publiés.



Table 2  
CREDIT FLOWS IN CANADA, 1965-1970

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
	(estimate)					
	(millions of dollars)					
DEMAND FOR NEW FUNDS = USES						
(includes Canadian borrowing abroad)						
Long-term funds						
Mortgages	2361	1969	1906	2109	2175	2350
Corporate finance						
Bonds	1093	1025	1017	621	750	875
Stocks	240	461	268	932	650	950
Sub-total: Corporate finance	1333	1486	1285	1553	1400	1825
Government bonds (direct & guaranteed)						
Federal	-71	380	638	1017	287	450
Provincial	748	1615	1848	1817	1800	2200
Municipal	295	541	655	409	425	400
Sub-total: Government bonds	972	2536	3141	3243	2512	3050
Foreign securities	60	351	374	459	50	100
Total: Long-term funds	4726	6342	6706	7364	6137	7325
Short-term funds						
Money-market paper						
Government of Canada treasury bills	10	20	285	370	70	150
Finance company and other short-term commercial paper	-126	224	103	582	750	700
Sub-total: Money-market	-116	224	388	952	820	850
Bank loans	1478	663	1262	1076	1200	1200
Other loans	623	724	965	642	1250	900
Trade receivables	1882	1200	862	1332	1400	1250
Consumer credit	826	611	840	1204	1350	1250
Total: Short-term funds	4693	3442	4317	5206	6020	5450
Total: Satisfied demand	9,419	9,784	11,023	12,570	12,157	12,775
SUPPLY OF NEW FUNDS = SOURCES						
(includes Canadian lending abroad)						
Non-bank financial institutions						
Life insurance companies, incl. pension funds	632	635	693	704	635	690
Trusted pension funds, excl. life insce. co's.	432	480	509	745	650	705
Canada and Quebec pension plans	----	642	895	918	1050	1100
Fire and casualty insurance companies	137	242	179	186	210	225
Contractual-savings sector	1201	1999	2276	2583	2545	2720
Trust companies, excluding pension and other fiduciary business	555	387	318	518	650	685
Credit unions and caisses populaires	304	293	503	309	200	225
Quebec savings banks	32	26	26	43	45	40
Non-bank deposit institutions	891	706	847	870	895	950
Open-end mutual funds	334	300	146	298	225	275
Mortgage-loan companies	334	118	161	166	260	275
Sales finance and consumer loan companies	529	101	200	459	500	450
Investment dealers	-93	139	65	85	300	100
Other non-bank financial institutions	397	6	25	267	100	100
Total: Non-bank financial institutions	3593	3369	3720	4728	4825	4870
Chartered banks	1874	961	2710	3059	1850	2300
Bank of Canada	355	6	322	134	140	150
Non-financial business corporations	2182	1300	1089	1400	1175	1200
Government entities						
Provincial and municipal governments	519	809	675	965	950	1000
Federal government	-118	557	163	331	130	250
Non-financial government enterprises, provincial and municipal	34	110	-3	41	100	100
Non-financial government enterprises, federal	31	-23	-92	243	100	----
Federal public financial institutions**	587	966	1083	757	825	1000
(Of which: CMHC)	(280)	(470)	(680)	(400)	(525)	(600)
Total: Government entities	1053	2319	1826	1851	2105	2350
Total: Domestic institutional sources	9,057	7,955	9,667	11,172	10,095	10,870
Foreign portfolio investment in Canada	422	746	1091	1448	1950	1250
Total: Foregoing sources	9,479	8,701	10,758	12,620	12,045	12,120
RESIDUAL: Persons and unincorporated business	-60	1083	265	-50	112	655
Total: Utilised Supply	9,419	9,784	11,023	12,570	12,157	12,775

TABLEAU 2

## VOLUME DE CREDIT AU CANADA DE 1965 à 1970

	VOLUME DE CREDIT AU CANADA DE 1965 à 1970					(estimations)
Le 6 janvier 1970	1965	1966	1967	1968	1969	1970
	(en millions de dollars)					
	DEMANDE D'ARGENT FRAIS = EMPLOI					
	(y compris les emprunts canadiens à l'étranger)					
<u>Fonds à long terme</u>						
Hypothèques	2361	1969	1906	2109	2175	2350
Financement des corporations						
Obligations	1093	1025	1017	621	750	875
Actions	240	461	268	932	650	950
Petit total: financement des corporations	1333	1486	1285	1553	1400	1825
Obligations d'Etat (émises directement et garanties)						
Gouvernement fédéral	-71	380	638	1017	287	450
Gouvernement provincial	748	1615	1848	1817	1800	2200
Municipalité	295	541	655	409	425	400
Petit total: obligations d'Etat	972	2536	3141	3243	2512	3050
Titres étrangers	60	351	374	459	50	100
<u>Total des fonds à long terme</u>	4726	6342	6706	7364	6137	7325
<u>Fonds à court terme</u>						
Valeurs du marché monétaire						
Bonds du Trésor du gouvernement du Canada	10	20	285	370	70	150
Titres commerciaux des compagnies de financement et autres titres commerciaux à court terme	-126	224	103	582	750	700
Petit total: marché monétaire	-116	224	388	952	820	850
Emprunts de banque	1478	663	1262	1076	1200	1200
Autres emprunts	623	724	965	642	1250	900
Comptes clients	1882	1200	862	1332	1400	1250
Crédit à la consommation	826	611	840	1204	1350	1250
<u>Total des fonds à court terme</u>	4693	3442	4317	5206	6020	5450
Total de la demande satisfaite	9,419	9,784	11,023	12,570	12,157	12,775

OFFRE D'ARGENT FRAIS = SOURCES  
(y compris les prêts canadiens à l'étranger)

<b>Institutions financières en dehors du secteur bancaire</b>						
Compagnies d'assurance-vie y compris les caisses de retraite	632	635	693	704	635	690
Caisses de retraite en fiducie à l'exclusion des caisses des compagnies d'assurance-vie	432	480	509	745	650	705
Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec	-	642	895	948	1050	1100
Compagnies d'assurance incendie et risques divers	137	242	179	186	210	225
Secteur de l'épargne contractuelle	1201	1999	2276	2583	2545	2720
Sociétés de fiducie, à l'exclusion des rentes et autres affaires financières	555	387	318	518	650	685
Coopératives de crédit et caisses populaires	304	293	503	309	200	225
Banques d'épargne du Québec	32	26	26	43	45	40
Institutions de dépôt en dehors du secteur bancaire	891	706	847	870	895	950
Fonds mutuels à capital variable	334	300	146	298	225	275
Sociétés de prêts hypothécaires	334	118	161	166	260	275
Sociétés de financement des ventes et de prêts à la consommation	529	101	200	459	500	450
Courtiers en valeurs mobilières	-93	139	65	85	300	100
Autres institutions financières en dehors du secteur bancaire	397	6	25	267	100	100
Total des institutions financières en dehors du secteur bancaire	3593	3369	3720	4728	4825	4870
Banques à chartre	1874	961	2710	3059	1850	2300
Banque du Canada	355	6	322	134	140	150
Corporations commerciales non financières	2182	1300	1089	1400	1175	1200
<b>Entités du gouvernement</b>						
Gouvernements municipaux et provinciaux	519	809	675	965	950	1000
Gouvernement fédéral	-118	557	163	331	130	250
Entreprises publiques non financières, entreprises provinciales et municipales	34	110	-3	41	100	100
Entreprises publiques non financières du gouvernement fédéral	31	-23	-92	243	100	-
Institutions financières publiques fédérales** (parmi celles-ci: la SCHL)	587	966	1083	757	825	1000
(280) (470) (680) (400) (525) (600)						
Total des entités de gouvernement	1053	2319	1826	1851	2105	2350
<b>Total des sources institutionnelles domestiques</b>	9057	7955	9667	11172	10095	10870
Investissement de portefeuille étranger au Canada	422	746	1091	1448	1950	1250
<b>Total des sources précédentes</b>	9479	8701	10758	12620	12045	12120
RESTE: particuliers et entreprises non constituées en corporations	-60	1083	265	-50	112	655
<b>Total de l'offre utilisée</b>	9,419	9,784	11,023	12,570	12,157	12,775



TABLE 3  
PERSONAL SAVING AS PERCENT OF NET PRIVATE SAVING

	GNP	Personal Saving	Net Private Saving	Contractual Saving Excluding CPP and OPP	Personal Saving as ratio of Net Private Saving	Contractual Saving as ratio of Personal Saving Excluding CPP and OPP
1962.....	42,353	1,565	3,183	993	49.2%	63.5%
1963.....	45,465	1,749	3,585	1,110	48.8	63.5
1964.....	49,783	1,379	3,799	1,265	36.3	91.7
1965.....	54,897	2,249	4,925	1,201	45.7	53.4
1966.....	61,421	2,999	5,623	1,357	53.3	45.2
1967.....	65,608	3,295	5,783	1,381	57.0	41.2
1968.....	71,454	3,516	6,173	1,635	57.0	46.5
Annual Growth Rate	9.1%	14.4%	11.7%	8.8%		

TABLEAU 3  
ÉPARGNE DES PARTICULIERS EN POURCENTAGE DE L'ÉPARGNE PRIVÉE NETTE

	PNB	Épargne des particuliers	Épargne privée nette	Épargne contractuelle à l'exclusion du RPC et du RRQ	Épargne des particuliers/ épargne privée nette	Épargne contractuelle/ épargne des particuliers à l'exclusion du RPC et du RRQ
1962.....	42,353	1,565	3,183	993	49.2%	63.5%
1963.....	45,465	1,749	3,585	1,110	48.8	63.5
1964.....	49,783	1,379	3,799	1,265	36.3	91.7
1965.....	54,897	2,249	4,925	1,201	45.7	53.4
1966.....	61,421	2,999	5,623	1,357	53.3	45.2
1967.....	65,608	3,295	5,783	1,381	57.0	41.2
1968.....	71,454	3,516	6,173	1,635	57.0	46.5
Taux annuel d'augmentation	9.1%	14.4%	11.7%	8.8%		

TABLE 4  
DISPOSITION OF NATIONAL SAVINGS AS PERCENT  
OF GROSS NATIONAL EXPENDITURE

	Business Gross Fixed Capital Formation						
	Non- residential Construction Plus Machinery and Equipment	Residential Construction	Physical Change in Inventories	Government Investment	Total Domestic Investment	Residual	Current Account Balance
1950.....	13.3	5.3	3.0	2.9	24.3	-0.2	-1.7
1951.....	14.0	4.0	4.1	3.0	25.5	0.4	-2.5
1952.....	14.0	3.9	2.2	3.2	22.5	-0.8	0.8
1953.....	14.6	4.9	2.8	3.1	24.5	-0.9	-1.7
1954.....	13.6	5.6	-1.6	3.5	20.8	-0.3	-1.6
1955.....	13.2	6.4	1.1	3.4	23.7	-0.4	-2.3
1956.....	16.0	5.8	3.2	3.6	28.0	-0.6	-4.3
1957.....	17.3	5.1	0.6	4.0	26.9	-0.1	-4.3
1958.....	14.8	6.1	-0.9	4.1	23.5	-0.6	-3.2
1959.....	13.8	5.9	1.1	4.2	24.9	-0.1	-3.9
1960.....	13.6	4.7	1.1	4.1	23.5	0	-3.0
1961.....	12.4	4.6	0.3	4.3	21.6	0	-2.2
1962.....	12.0	4.4	1.3	4.5	23.0	0.8	-1.8
1963.....	12.3	4.3	1.3	4.4	22.9	0.7	-1.1
1964.....	13.6	4.8	0.9	4.1	23.8	0.4	-0.8
1965.....	14.9	4.8	2.1	4.5	26.6	0.3	-2.1
1966.....	16.2	4.2	2.0	4.6	27.2	0.1	-2.0
1967.....	14.7	4.3	0.6	4.6	24.9	0.6	-1.0
1968.....	13.3	4.6	1.0	4.5	24.2	0.8	-0.5
1950-68.....	14.1	4.9	1.4	3.9	24.3	0	-2.1

SOURCES: Same as Table 1.

TABLEAU 4  
DISPOSITION DE L'ÉPARGNE NATIONALE EN POURCENTAGE DE LA DÉPENSE NATIONALE  
BRUTE

	Formation de capitaux à long terme bruts des entreprises						
	Construction non résidentielle plus outillage et matériel	Construction résidentielle	Changement matériel dans les stocks	Investissement de l'État	Total de l'investissement domestique	Résiduaire	Solde du compte courant
1950.....	13.3	5.3	3.0	2.9	24.3	-0.2	-1.7
1951.....	14.0	4.0	4.1	3.0	25.5	0.4	-2.5
1952.....	14.0	3.9	2.2	3.2	22.5	-0.8	0.8
1953.....	14.6	4.9	2.8	3.1	24.5	-0.9	-1.7
1954.....	13.6	5.6	-1.6	3.5	20.8	-0.3	-1.6
1955.....	13.2	6.4	1.1	3.4	23.7	-0.4	-2.3
1956.....	16.0	5.8	3.2	3.6	28.0	-0.6	-4.3
1957.....	17.3	5.1	0.6	4.0	26.9	-0.1	-4.3
1958.....	14.8	6.1	-0.9	4.1	23.5	-0.6	-3.2
1959.....	13.8	5.9	1.1	4.2	24.9	-0.1	-3.9
1960.....	13.6	4.7	1.1	4.1	23.5	0	-3.0
1961.....	12.4	4.6	0.3	4.3	21.6	0	-2.2
1962.....	12.0	4.4	1.3	4.5	23.0	0.8	-1.8
1963.....	12.3	4.3	1.3	4.4	22.9	0.7	-1.1
1964.....	13.6	4.8	0.9	4.1	23.8	0.4	-0.8
1965.....	14.9	4.8	2.1	4.5	26.6	0.3	-2.1
1966.....	16.2	4.2	2.0	4.6	27.2	0.1	-2.0
1967.....	14.7	4.3	0.6	4.6	24.9	0.6	-1.0
1968.....	13.3	4.6	1.0	4.5	24.2	0.8	-0.5
1950 à 1968....	14.1	4.9	1.4	3.9	24.3	0	-2.1

SOURCES: mêmes sources que le Tableau 1.



TABLE 5  
PRIVATE AND PUBLIC INVESTMENT EXPENDITURES  
(excluding non-farm inventories)

	1956	1958	1960	1962	1964	1966	1968	(est.) 1969
Private Business Enterprises.....	4,165	3,713	4,029	4,166	5,459	7,773	7,365	7,968
Private Non-Business Institutions.....	160	230	236	291	333	415	418	480
Housing.....	1,519	1,742	1,428	1,566	2,014	2,153	2,821	3,175
Sub-Total.....	1,679	1,972	1,664	1,857	2,347	2,568	3,239	3,655
Public Government-owned enterprises.....	909	1,237	931	870	1,226	2,006	1,967	2,125
Gov't oper. Instit. and Housing.....	269	324	365	564	452	818	1,020	1,065
Government departments.....	1,012	1,118	1,274	1,258	1,460	1,925	2,087	2,233
Sub-Total.....	2,190	2,679	2,569	2,692	3,138	4,749	5,074	5,423
Total.....	8,034	8,364	8,262	8,715	10,944	15,090	15,678	17,046
As % of Total								
Private business enterprises.....	51.8	44.4	48.8	47.8	49.9	51.5	47.0	46.7
Private non-business.....	20.9	23.6	20.1	21.3	21.4	17.0	20.7	21.4
Public.....	27.3	32.0	31.1	20.9	28.7	31.5	32.4	31.8
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
As % of GNE								
Private business enterprises.....	13.3	10.9	10.7	9.8	11.0	12.7	10.3	10.2
Private non-business.....	5.4	5.8	4.4	4.4	4.7	4.2	4.5	4.7
Public.....	7.0	7.9	6.8	6.4	6.3	7.7	7.1	6.9
Total <sup>1</sup> .....	25.6	24.5	21.9	20.6	22.0	24.6	21.9	21.8

<sup>1</sup>As in 'national saving account-disposition' but including government fixed capital formation

SOURCE: D.B.S. and Dept. of Trade and Commerce, *Private and Public Investment in Canada*, annual  
D.B.S. *National Income and Expenditure Accounts*

TABEAU 5  
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT PRIVÉ ET PUBLIC  
(à l'exclusion des stocks non agricoles)

	1956	1958	1960	1962	1964	1966	1968	(estima- tions) 1969
Entreprises commerciales privées.....	4,165	3,713	4,029	4,166	5,459	7,773	7,365	7,968
Dépenses privées en dehors du secteur commercial								
Institutions.....	160	230	236	291	333	415	418	480
Habitation.....	1,519	1,742	1,428	1,566	2,014	2,153	2,821	3,175
Petit total.....	1,679	1,972	1,664	1,857	2,347	2,568	3,239	3,655
Dépenses publiques								
Entreprises d'État.....	909	1,237	931	870	1,226	2,006	1,967	2,125
Institutions et habitations exploitées par l'État.....	269	324	365	564	452	818	1,020	1,065
Ministères.....	1,012	1,118	1,274	1,258	1,460	1,925	2,087	2,233
Petit total.....	2,190	2,679	2,569	2,692	3,138	4,749	5,074	5,423
Grand total.....	8,034	8,364	8,262	9,715	10,944	15,090	15,678	17,046
En % du grand total								
Entreprises commerciales privées.....	51.8	44.4	48.8	47.8	49.9	51.5	47.0	46.7
Secteur privé en dehors des entreprises..	20.9	23.6	20.1	21.3	21.4	17.0	20.7	21.4
Secteur public.....	27.3	32.0	31.1	30.9	28.7	31.5	32.4	31.8
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
En % de la dépense nationale brute								
Entreprises commerciales privées.....	13.3	10.9	10.7	9.8	11.0	12.7	10.3	10.2
Secteur privé en dehors du secteur commercial.....	5.4	5.8	4.4	4.4	4.7	4.2	4.5	4.7
Secteur public.....	7.0	7.9	6.8	6.4	6.3	7.7	7.1	6.9
Total <sup>1</sup> .....	25.6	24.5	21.9	20.6	22.0	24.6	21.9	21.8

<sup>1</sup>Comme dans la disposition des comptes nationaux d'épargne mais y compris la formation de capitaux à long terme des pouvoirs publics.

SOURCES: BFS et ministères du Commerce et de l'Industrie, *Investissements privés et publics au Canada*, par an  
BFS *Comptes nationaux de revenus et de dépenses*.

## APPENDIX 28-B

SUBMISSION  
PROPOSALS FOR TAX REFORM

To The  
COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC  
AFFAIRS

By  
THE CANADIAN BANKERS' ASSOCIATION

May 15, 1970

P.O. Box 282,  
Toronto Dominion Centre,  
Toronto 111, Ontario

## The Brief in Summary

## Introduction

The Canadian Bankers' Association commends the Government of Canada for giving the public an opportunity to discuss its major proposals for reform of the income tax structure. It also wishes to express its appreciation to the Committee for the very onerous task it has assumed in considering the detailed representations on the White Paper.

The following is a brief summary of the points made in our submission.

## 1. Aims of Tax Reform and Total Tax Burden

01. Although the proposals for tax reform are put forward to achieve a better and more acceptable tax structure, it is our view that these essential objectives are being adversely affected by proposals which would collect substantial additional taxes and increase the total tax burden. This burden will be particularly onerous on the income groups whose work and investment is crucial to the overall economic well-being of Canada. In addition, the proposals appear to contemplate a substantial shift of the gross national product from the private to the public sector. It is our view that the implementation of the proposals would result in the inhibiting of incentives to work and save and the curtailment of economic growth.

02. The government should establish a specific program of gradual reductions to the personal income tax schedule over the five-year transition period to offset the substantial additional revenues which will accrue from the combined effects of inflation, economic growth and the progressive tax schedule.

## 2. The Individual and Family in Tax Reform

## APPENDICE 28-B

MÉMOIRE CONCERNANT LES  
PROPOSITIONS DE RÉFORME FISCALE

PRÉSENTÉ

AU COMITÉ PERMANENT  
DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

par

L'ASSOCIATION DES BANQUIERS  
CANADIENS

le 15 mai 1970

Case postale 282  
Toronto Dominion Centre  
Toronto 111, Ontario

## Résumé du mémoire

## Introduction

L'Association des banquiers canadiens tient à féliciter le gouvernement du Canada d'avoir offert au public l'occasion de discuter ses importantes propositions de réforme fiscale. Nous désirons également exprimer au comité notre reconnaissance pour avoir entrepris la tâche très lourde d'étudier les mémoires présentés à la suite du Livre blanc.

On trouvera ci-après un aperçu des questions traitées dans notre mémoire.

## 1. Buts de la réforme fiscale et fardeau fiscal total

01. Bien que les propositions de réforme fiscale aient été présentées dans le but de mettre au point un régime fiscal plus équitable et acceptable, nous croyons que cet objectif fondamental est sérieusement compromis par certaines propositions qui entraîneraient un important surcroît d'impôts et augmenteraient le fardeau fiscal total. Ce fardeau pèsera de façon particulièrement lourde sur les contribuables dont le travail, l'épargne et les investissements sont essentiels au maintien de la stabilité économique du Canada. En outre, il nous semble que les propositions impliquent un important déplacement du produit national brut vers le secteur public, au détriment du secteur privé. Selon nous, l'adoption de ces propositions atténuerait chez les contribuables les raisons qui les poussent à travailler plus pour épargner et freinerait la croissance économique.

02. Le gouvernement devrait prévoir, pour les cinq années de transition, une réduction progressive du barème d'imposition sur le revenu personnel, afin de compenser l'accroissement substantiel des recettes gouvernementales qui résultera à la fois de l'inflation, de la croissance économique et de l'application d'un barème progressif d'imposition.

## 2. La réforme fiscale, les particuliers et la famille



01. We support the proposal that the tax burden on the low income earner be reduced.

02. The proposed re-structuring of rates, coupled with the inclusion of capital gains in taxable income, results in an undue shift of tax burden to the taxpayers in the \$9,000-\$16,000 income range. This will reduce savings, investment and work incentives in this very crucial segment of the population.

03. We propose that the top rate of 50 per cent be imposed at a higher level than \$24,000 and that lower brackets be broadened accordingly. The planned reduction in tax rates, which we have proposed be made over the five-year transition period, should be concentrated in the personal income tax field.

04. The absence of proposals relating to benefit and contribution limits of pension plans is noted and concern expressed for the character of the ultimate proposals. The proposed limitation of 10 per cent on the proportion of a pension fund's total assets which may be invested in foreign assets would be unduly restrictive because some important growth stocks would no longer be eligible investments and would also be inadequate for those companies with international operations since a part of the liabilities of their pension funds are payable in foreign currencies. The proposal that pensions paid from Canada to persons living abroad be subject to a 25 per cent withholding tax could create real inequities and hardships.

05. The proposed income averaging provision is unsatisfactory and we recommend the extension of some existing methods to cover all cases.

06. We commend the deduction of employment expenses and recommend a carry-forward of undeducted moving expenses.

### 3. Capital Gains

01. Recognizing that there are arguments both for and against a capital gains tax, we believe that the utmost caution should be exercised in the introduction of a capital gains tax in Canada. Even if the case in equity is made convincingly, it must be carefully assessed against the questions of economic effects, particularly on the flow of savings and investments and on the related qualities of enterprise and initiative which Canada so

01. Nous appuyons la proposition qui vise à réduire la charge fiscale imposée aux travailleurs à faibles revenus.

02. Les nouveaux taux d'imposition, ajoutés à la taxation des gains de capital, entraîneraient une augmentation injustifiée de la charge fiscale des contribuables dont les revenus se situent entre \$9,000 et \$16,000. Il en résulterait une réduction de l'épargne, des placements et de la motivation au travail dans cet important secteur de la population.

03. Nous proposons que le taux maximal d'imposition (50 p. 100) ne soit appliqué qu'aux revenus supérieurs à \$24,000 et que les tranches de revenus inférieurs soient élargies en conséquence. La réduction systématique des taux d'imposition que nous avons proposée pour les cinq années de transition devrait s'appliquer surtout à l'impôt sur le revenu personnel.

04. Dans le domaine des régimes de pension, nous avons noté l'absence de propositions concernant les limites des prestations et cotisations et nous nous inquiétons du caractère que revêtiraient les propositions éventuelles. La proposition de limiter à 10 p. 100 de l'actif des caisses de retraite les placements en valeurs étrangères est indûment restrictive, car certains titres prometteurs ne pourraient plus figurer au portefeuille de ces caisses; en outre, cette limite serait inadéquate pour les entreprises d'envergure internationale dont les fonds de pension doivent verser en monnaies étrangères une partie de leurs prestations. La proposition d'assujettir à une retenue fiscale de 25 p. 100 les pensions versées à partir du Canada aux personnes domiciliées à l'étranger pourrait susciter de sérieuses injustices.

05. La disposition concernant l'étalement des revenus n'est pas satisfaisante et nous recommandons plutôt que certaines des méthodes actuellement utilisées puissent s'appliquer à tous les cas.

06. Nous approuvons le principe de la déduction des dépenses rendues nécessaires par l'emploi et nous recommandons que les frais de déménagement encourus lors d'un changement d'emploi en fin d'année puissent être reportés sur l'année suivante.

### 3. Gains de capital

01. Conscients du fait qu'il existe des arguments pour et contre l'imposition des plus-values de capital, nous croyons qu'il y aurait lieu d'agir avec circonspection en ce domaine. Quelque convaincante que soit la façon dont est présenté l'argument de l'équité, il faudra le peser avec le plus grand soin, compte tenu des implications économiques d'un tel impôt, particulièrement sur le plan de l'initiative, de l'épargne et de l'investissement, dont le

greatly needs to ensure the dynamic growth of its economy.

02. We believe that there are a number of points which require to be given the most serious thought in the consideration of this type of tax:

(a) The tax should be at rates not higher than in the United States or the United Kingdom.

(b) While the present practice should be continued for gains resulting from the carrying on of a business, all other realized gains, unless they are specifically exempted, should be taxed at not more than half the rates on ordinary income and certainly not in excess of a maximum rate of 25 per cent.

(c) Any capital gains to be taxed should be taxed only when realized; the five-year deemed realization proposal should be dropped.

(d) The capital gains of non-residents should not be taxed whether realized or not realized. The levying of a capital gains tax on non-residents would inhibit foreign investment in Canada.

(e) Residents of Canada who change country of residence only temporarily to facilitate their employer's operations should at least be allowed to defer payment of any capital gains tax.

(f) There should be a complete exemption from tax for a taxpayer's principal residence and for other property held for personal use or enjoyment.

(g) If a capital gains tax is introduced, arrangements should be made for an eventual integration of this tax with the system of estate and gift taxation, leading to the eventual substantial reduction, if not elimination, of estate and gift taxes.

#### 4. Corporations and Their Shareholders

01. We propose that no distinction be made between corporations as closely-held and widely-held.

02. We propose that in place of the integration system set out in the White Paper the existing dividend tax credit system be retained, with certain modifications.

03. We believe that the government should continue a program of incentives to foster the expansion of small business. Possible substitutes for the present dual rate would be accelerated capital cost allowances, an invest-

Canada a si grand besoin pour la croissance dynamique de son économie.

02. Certains points doivent, à notre avis, être pris en sérieuse considération; ce sont les suivants:

(a) les taux d'imposition ne devraient pas être plus élevés qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni;

(b) les modalités actuelles devraient être maintenues pour les plus-values résultant de l'activité professionnelle ou commerciale normale. Les autres plus-values réalisées, non exemptées de manière précise, devraient être imposées à un taux n'excédant pas la moitié du taux régulier et ne devant en aucun cas dépasser 25 pour cent du bénéfice réalisé;

(c) les gains de capital ne devraient être imposés qu'après avoir été réalisés; la proposition de réalisation quinquennale supposée devrait être abandonnée;

(d) les plus-values de capital des «non-résidents» ne devraient pas être imposées. La perception d'un tel impôt freinerait les investissements étrangers au Canada;

(e) les personnes résidant au Canada mais changeant de pays de résidence à titre temporaire à la demande de leur employeur devraient, à tout le moins, être autorisées à différer le paiement de l'impôt sur leurs gains de capital;

(f) il y aurait lieu de prévoir une exonération complète pour la résidence principale du contribuable et pour tout autre bien qu'il possède pour son usage ou son plaisir personnels;

(g) si l'impôt sur les gains de capital était adopté, il faudrait modifier en conséquence le régime d'imposition des dons et legs, pour éventuellement l'éliminer.

#### 4. Les corporations et leurs actionnaires

01. Nous proposons qu'aucune distinction ne soit faite entre corporations ouvertes et fermées.

02. Au lieu du régime d'intégration proposé dans le Livre blanc, nous proposons que le système actuel de dégrèvement pour dividendes soit conservé, mais avec certaines modifications.

03. A notre avis, le gouvernement devrait encourager l'expansion des petites entreprises. Pour remplacer le régime actuel à deux taux d'imposition, on pourrait prévoir un système d'amortissement accéléré, des crédits fiscaux



ment tax credit or an investment reserve, to be used either jointly or as alternatives.

04. Until such incentives are introduced the dual rate of taxation should be continued, although consideration might well be given to restricting the dual rate to small incorporated businesses instead of permitting it for all corporations.

#### 5. Business and Property Income

01. We approve the recognition the White Paper gives to certain business expenses which have not hitherto been allowed as deductible from taxable income—the “nothings”.

02. We propose that businesses should be allowed to deduct reasonable expenses for entertainment, costs of attending or sending employees to conventions, and costs of membership dues in social or educational clubs.

03. We urge that future policy on capital cost allowance rates be made known as soon as possible to remove any unnecessary uncertainty for the business community.

04. We urge that charitable donations be treated as an expense made in the ordinary course of business.

#### 6. International Income

01. In general we approve the stated objectives of seeking neither to discourage non-residents from investing or carrying on business in Canada or to discourage Canadians from investing or carrying on business abroad. We agree with the philosophy of preventing abuses and closing loopholes, but question whether the relatively small amount of revenue to be obtained will justify the disturbance of bona fide business operations. In addition, we completely support the proposals to expand and improve our network of reciprocal tax treaties.

02. In many particular respects, however, the White Paper proposals raise obstacles or difficulties for companies such as the banks which have important international operations. To avoid some of these difficulties, we recommend specifically that:

(a) the Canadian tax credit provision abandon the per country system and allow averaging as in the United States.

(b) a tax credit be allowed for taxes paid on income in all foreign countries, including those other than the one in

pour investissement ou une réserve pour investissement; ces avantages pourraient être appliqués concurremment ou non.

04. En attendant l'adoption de telles mesures, il faudrait conserver les deux taux d'imposition, mais l'on pourrait songer à restreindre l'application du taux réduit aux petites entreprises constituées en compagnies, au lieu de l'étendre à toutes les compagnies.

#### 5. Revenus provenant d'entreprises ou de biens

01. Nous approuvons que le Livre blanc fasse place à certaines dépenses commerciales qui n'étaient pas, jusqu'ici, déductibles de l'impôt sur le revenu, notamment les «éléments incorporels».

02. Nous proposons que les entreprises soient autorisées à déduire, dans des limites raisonnables, leurs frais de représentation, frais de participation à des congrès et frais de déplacement y relatifs, ainsi que cotisations à des clubs sociaux et culturels.

03. Afin de calmer les incertitudes inutiles qui pèsent sur les milieux d'affaires, nous insistons pour que les modalités devant s'appliquer aux taux d'amortissement soient rendues publiques dans les plus brefs délais.

04. Nous insistons également pour que les dons à des oeuvres de bienfaisance soient considérés comme des dépenses faites dans le cours normal des affaires.

#### 6. Revenu international

01. Nous approuvons, d'une façon générale, l'intention de ne pas décourager les non-résidents d'investir ou de faire affaire au Canada, ni les Canadiens d'en faire autant à l'étranger. Nous appuyons le désir de prévenir les abus et de supprimer les échappatoires, mais nous doutons que les recettes que produiraient pour le gouvernement les mesures envisagées soient suffisantes pour que l'on risque de troubler la bonne marche des affaires.

D'autre part, nous appuyons sans réserve les propositions qui visent à améliorer nos traités fiscaux et à en signer de nouveaux.

02. A de nombreux points de vue, cependant, les propositions du Livre blanc soulèvent des obstacles pour certaines entreprises qui, comme les banques, ont une importante activité internationale. Pour éviter certaines de ces difficultés, nous recommandons ce qui suit:

a) en ce qui concerne les dégrèvements pour impôts payés à l'étranger, nous recommandons l'abandon de la méthode «par pays», pour la remplacer par celle de l'étalement, utilisée aux États-Unis;

b) nous recommandons qu'un dégrèvement soit accordé pour les impôts sur le revenu payés dans tout pays étranger, que

which the foreign branch or foreign subsidiary is located, and taxes paid by a subsidiary of the foreign subsidiary.

(c) any statutory definition of passive income should draw a distinction between financial institutions and investors, as is the case under the United States tax provisions.

(d) Canada should allow the benefit of incentives granted by many young countries to be effectively carried through to Canadian tax liability.

(e) in its new tax treaties Canada should distinguish between interest paid on commercial lending and interest paid on investments to ensure that the former is treated in the same way as "industrial and commercial profits".

(f) tax treaties should provide for a treaty tribunal to settle disputes and problems of double taxation arising under the treaty.

## PART 1

### AIMS OF TAX REFORM AND TOTAL TAX BURDEN

1. In modern societies such as ours, tax systems are designed to achieve three objectives. One, obviously, is to provide the revenues necessary to pay for the services required of government by the people; another is to act as a vehicle of social policy; and a third is to serve as an instrument of economic policy.

2. The process by which government determines what the community wants, or needs, by way of government services is of great concern to all Canadians, particularly if the result of this process is an attempt to provide government services which can only be supported at the cost of economic strain or by interference with the most efficient and productive allocation of resources. A similar comment is relevant with respect to taxation as an instrument of social policy.

While our Association recognizes fully the importance of these issues, we shall, nevertheless, concentrate in this brief on the potential economic effects of the proposals for tax reform.

la succursale ou la filiale étrangères y soient ou non situées, ainsi que pour les impôts payés par les filiales de filiales étrangères;

c) si l'on adopte une définition des revenus sur les placements, nous recommandons qu'elle établisse une distinction entre établissements financiers et «investisseurs», comme c'est le cas aux États-Unis;

d) nous recommandons que le Canada autorise les contribuables canadiens investissant à l'étranger à bénéficier, sur la portion de leurs profits qu'ils ramènent de certains pays en voie de développement, de dégrèvements identiques à ceux que leur accordent ces pays;

e) nous recommandons que, dans ses nouveaux traités fiscaux, le Canada établisse une distinction entre les intérêts sur prêts commerciaux et les intérêts sur les placements, afin que les premiers soient traités de la même façon que les «bénéfices industriels et commerciaux»;

f) nous recommandons que les traités fiscaux prévoient la création d'un tribunal spécial pour régler les différends et les problèmes de double imposition qui pourraient survenir.

## CHAPITRE 1

### LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME FISCALE ET LA CHARGE GLOBALE QUI EN RÉSULTERA

1. Dans une société moderne comme la nôtre, un régime fiscal a trois objectifs fondamentaux; le premier est évident: il s'agit de réunir les fonds nécessaires au fonctionnement des services que la population exige du gouvernement; le second est de promouvoir la politique sociale; le troisième, enfin, est d'être un instrument de politique économique.

2. Tous les Canadiens tiennent vivement à savoir comment le gouvernement doit procéder pour déterminer quels sont les désirs ou les besoins de la population en services publics, surtout lorsque, pour fournir de tels services, il faut imposer à l'économie un fardeau très lourd ou s'écarter de la façon la plus productive et la plus efficace d'utiliser les sommes disponibles. La même remarque peut être faite pour la fiscalité, instrument de politique sociale.

Notre association, tout en étant pleinement consciente de l'importance de ces questions, a néanmoins choisi de ne s'attacher, au cours de cet exposé, qu'aux incidences économiques éventuelles des propositions de réforme fiscale.



3. The economic implications of taxation are of direct concern to this Association, because the banks, involved as they are throughout the country as financial intermediaries in almost every facet of economic life, naturally are interested in measures affecting their millions of customers, hundreds of thousands of shareholders and employees and, more broadly, the economic health of Canada.

4. We fully approve of the aims of tax reform as set out in paragraph 1.6 of the White Paper. However, a number of questions arise in the consideration of these objectives in relation to the proposed means of achieving them, and also in relation to their total effect on the tax burden of Canadians.

5. In our view, the essential objective of the White Paper—that is, the attainment of a better and more generally acceptable tax structure—has become substantially overshadowed by the built-in addition to the total tax burden involved in the various proposals.

6. On a static type of projection, based on 1969 incomes, the White Paper estimates that the proposed system would, after a five-year run-in period, add \$630 million to government revenues. Other projections on a similar basis have shown substantially higher figures. If on top of these static estimates, reasonable allowance is made for economic growth, inflation and the progressive nature of the tax schedule, it is clear that the addition to revenue in the fifth year would be substantially greater than \$630 million.

7. The obvious implication is that a continually increasing proportion of national production will be channelled through the government sector. The White Paper does not explicitly make a case for any such result. Indeed, it skips over the fact that even the current level of taxation (which is the starting point for its calculations) includes a supposedly temporary three per cent surtax levied for the specific purpose of providing an anti-inflationary budget surplus. This surtax, which was originally scheduled to end at the end of 1970, is now included among the various levies to be swept up into the proposed new basic rate structure. We think that in any realistic appraisal of the revenue effects of the proposals, as compared with the present system, this surtax must be considered as an element of added tax.

8. The question of additional tax revenue is of crucial importance, for it is the marginal addition to tax levies or tax rates which most influences one's judgment on the economic

3. Notre association se préoccupe vivement des conséquences économiques de la fiscalité. Intermédiaires financiers, les banques sont, en effet, mêlées, d'un bout à l'autre du pays, à presque tous les aspects de la vie économique; elles sont tout naturellement intéressées par les mesures qui touchent leurs millions de clients, leurs centaines de milliers d'actionnaires et d'employés et, plus généralement, l'équilibre économique du Canada.

4. Bien que nous soyons d'accord avec les objectifs de la réforme fiscale, tels qu'exposés à l'alinéa 1.6 du Livre blanc, nous nous interrogeons sur les moyens proposés pour atteindre ces objectifs, et sur le fardeau fiscal qui en résulterait pour les Canadiens.

5. A notre avis, l'objectif fondamental du Livre blanc, à savoir la mise en place d'un régime fiscal meilleur et plus généralement acceptable, s'estompe quand l'on considère l'accroissement du fardeau fiscal que ne manqueraient pas d'entraîner les diverses propositions.

6. En supposant que l'économie demeure statique et en se basant sur les revenus de 1969, le Livre blanc estime qu'après les cinq années de mise en application du régime, les recettes augmenteront de \$630 millions. Cependant, d'autres estimations reposant sur les mêmes données concluent à des chiffres beaucoup plus élevés. Si, à cette présumée stagnation, on ajoute des prévisions raisonnables pour la croissance économique, l'inflation et la progression du barème de l'impôt, il est évident que l'augmentation des recettes, la cinquième année, dépassera largement les \$630 millions mentionnés.

7. Il est alors clair qu'une proportion sans cesse croissante de la production nationale sera accaparée par le secteur public. Le Livre blanc ne s'étend pas longuement sur une telle conséquence. De même, il passe sous silence le fait que les impôts actuels (sur lesquels les calculs reposent) comprennent une surtaxe de trois pour cent, soi-disant provisoire, perçue dans le but bien précis d'assurer un excédent budgétaire de caractère anti-inflationniste. Cette surtaxe, initialement destinée à disparaître à la fin de 1970, fait maintenant partie des divers prélèvements fiscaux proposés par le nouveau système de taxation. En comparaison avec le présent système, nous croyons que toute évaluation des résultats de ces propositions doit considérer cette surtaxe comme faisant partie de l'accroissement du niveau d'imposition.

8. La question des recettes fiscales supplémentaires est d'une importance capitale, car ce sont bien les additions marginales aux levées d'impôts, ou à leurs taux, qui influen-

ramifications of proposed changes. In essence the White Paper argues that it was necessary to ensure that no loss of revenue occurred in the first year of the new system, and that the general build-up of added revenues in the subsequent four years could be dealt with as it arose. If this is so intended and planned, then the government should establish a specific schedule of gradual tax reductions over the five-year transition period as a rough counter-weight to the estimated gradual build-up of new revenue flows. Our suggestion in this regard would be to apply these reductions in the area of the personal income tax (as elaborated upon in Part 2).

9. In our view, the basic points at issue are, first, the extent to which the indicated addition to government revenue confuses the issues in the whole consideration of the proposed structural changes; secondly, the shift from the private sector to the public sector of an increasing proportion of gross national product; and thirdly, the imposition of the increased tax burden mainly on the income group whose work and investment is crucial to the overall economic well-being of Canada. These issues are most important in giving consideration to the changes proposed in the White Paper. It is our view that the substantial additions to government revenues, the imposition of the increased tax burden on the middle income groups and the reduction in savings in the private sector will have an inhibiting effect on incentives to work and save and will curtail economic growth.

## PART 2

### THE INDIVIDUAL AND FAMILY IN TAX REFORM

#### Rate Schedule and the Tax Burden

10. Undoubtedly one of the most important questions raised as a result of the proposed addition to tax revenues is in the area of the personal income tax. With the avowed aim of relieving the tax burden on lower-income groups, it is proposed to raise the basic exemptions provided not only to this group but to all taxpayers. On the basis of the White Paper projection, this change would reduce revenues by about \$1 billion—a reduction taking effect in the first year and remaining unchanged in subsequent years. Of this revenue cut, however, only about \$35 million would go to exempt taxpayers in the low-income groups, with the remainder accru-

cent le plus les appréciations portées sur les ramifications économiques des réformes proposées. Le Livre blanc fait principalement valoir qu'il était essentiel d'éviter tout fléchissement de recettes pour la première année d'application du nouveau régime, et que pour les quatre années suivantes on pourrait décider de l'utilisation des recettes supplémentaires, à mesure qu'elles apparaîtraient. Si telles sont les intentions du gouvernement, nous suggérons alors qu'il établisse, pour la période transitoire de cinq ans, un calendrier spécial de réductions progressives d'impôt pour contrebalancer approximativement l'accroissement prévu des recettes. Il nous semble qu'il serait opportun d'appliquer ces réductions à l'impôt sur les revenus personnels (tel que décrit au chapitre suivant).

9. A notre avis, les aspects essentiels de la question sont, premièrement, la gravité de la confusion que l'accroissement prévu des recettes publiques fait planer sur l'étude d'ensemble de la modification éventuelle du régime fiscal; deuxièmement, le déplacement d'une part croissante du produit national brut vers le secteur public, au détriment du secteur privé; et troisièmement, le fait que l'accroissement du fardeau fiscal pèsera surtout sur les contribuables qui fournissent le travail et les investissements nécessaires au progrès de toute l'économie canadienne. Ces questions revêtent la plus grande importance lorsque l'on considère les réformes proposées. Nous croyons que les augmentations notables des revenus gouvernementaux, l'accroissement de la charge fiscale imposée aux personnes à revenus moyens et la diminution de l'épargne privée; et troisièmement, le fait que l'accroissement à travailler et à épargner plus, et freineront donc la croissance économique.

## CHAPITRE 2

### LA RÉFORME FISCALE LES PARTICULIERS ET LA FAMILLE

#### Le barème de l'impôt et le fardeau fiscal

10. C'est sans aucun doute dans le domaine de l'impôt sur le revenu personnel que les recettes fiscales supplémentaires proposées soulèvent un des problèmes les plus importants. Dans le but avéré d'alléger le fardeau fiscal de ceux qui disposent de faibles revenus, le Livre blanc propose d'accroître les exemptions de base non seulement pour ceux-là, mais pour tous les contribuables. Si l'on s'en tient aux évaluations du Livre blanc, une telle modification réduirait les recettes d'un milliard de dollars environ dès la première année, et d'un montant identique les années suivantes. Pourtant, sur cette somme, quelque \$35 millions seulement seraient



ing to all other taxpayers. And this in turn would be more than offset by the proposed adjustments in the rate schedule and the introduction of a capital gains tax. As a result of the proposed pattern of rate adjustments, moreover, a narrowing—or “concertina-effect”—would take place in the gradation of the rate schedule.

11. While the government is to be commended for proposing to re-model the current heterogenous tax schedule into a new set of rates, the result is by no means ideal. To contract the rate structure as proposed would mean that taxpayers in the \$9,000-\$16,000 income range would be called upon to bear the major portion of the new tax burden. Furthermore, the inclusion of capital gains in taxable income would aggravate the tax burden of this group.

12. This added weight of taxation could not help having a dampening effect on incentives to initiative, effort and investment in Canada. From this point of view, we believe there should be a less compressed range of rates, with the top rate being reached at a higher level than the proposed \$24,000. In any event, the net tax burden in Canada should be generally comparable to that in effect in other countries—particularly in the United States.

13. We suggest that the combination of personal tax changes be applied in such a way as to yield the indicated revenue in the first year of operation, but that tax revenues from personal income taxes in subsequent years be gradually reduced to offset increased revenues which will flow, first, from the combined effects of inflation, economic growth and progressive tax schedules, and secondly, from any of the other proposals for tax reform which, if implemented, would give rise to additional revenues.

14. Probably the simplest way to secure such a result would be to reduce the schedule of income tax rates at the beginning of the adjustment period and to institute a concurrent surtax fully applicable in the first year, but diminishing to zero in the fifth year.

#### Pension Plans

15. The Minister of Finance has stated that although he is not satisfied with existing pension fund guidelines, no change is contemplated at this time. We are concerned since pension fund planning essentially comprises long range programs and the present position of

attribuables à l'exonération des contribuables dont les revenus se situent dans les tranches inférieures, tandis que le reste reviendrait à tous les autres contribuables. Encore cette exonération d'un milliard serait-elle plus que compensée par les modifications proposées pour le barème d'imposition et par l'introduction d'un impôt sur les gains de capital. Par ailleurs, le modèle proposé pour la modification des taux créerait dans la progression du barème une contraction ou «effet d'accor-déon».

11. Il y a lieu de se réjouir de ce que le gouvernement veuille réaménager le régime disparate d'imposition actuel; toutefois, le résultat de ses efforts est loin d'être idéal. Comprimer l'échelle des taux comme il le propose de le faire reviendrait à attribuer la majeure partie du nouveau fardeau fiscal à la plupart des contribuables dont les revenus se situent entre \$9,000 et \$16,000; la charge fiscale serait d'autant plus lourde que le nouveau régime imposerait aussi les plus-values de capital.

12. Cet alourdissement de l'impôt contrecarrerait sans aucun doute l'initiative, l'effort et le désir d'investir au Canada. En conséquence, nous croyons que l'échelle d'imposition devrait être plus aérée et que le taux maximum ne devrait s'appliquer qu'à compter d'un plafond supérieur aux \$24,000 proposés. Qu'il en soit, il importe que le fardeau fiscal canadien soit comparable à celui existant dans les autres pays, notamment aux États-Unis.

13. A notre avis, il faudrait faire en sorte que la combinaison des modifications apportées à l'impôt personnel produise les recettes voulues pour la première année d'application du régime mais que, dans les années suivantes, le produit de l'impôt sur le revenu personnel soit progressivement réduit, en raison inverse de l'accroissement de recettes résultant, d'une part, des effets combinés de l'inflation et du progrès économique sur le niveau d'imposition des contribuables, et d'autre part, de l'adoption des autres propositions de réforme fiscale.

14. La façon la plus simple de le faire serait probablement d'adopter dès le début un barème d'imposition personnelle moins élevé, tout en imposant une surtaxe temporaire dont le taux irait décroissant pour finalement s'annuler la cinquième année.

#### Régimes de pension

15. Le ministre des Finances a déclaré que, bien que n'étant pas satisfait des directives actuelles régissant les caisses de retraite, il n'envisage pas de les modifier pour le moment. Cette question nous préoccupe, car les programmes de retraite sont essentielle-

uncertainty will make it extremely difficult to formulate policy with any degree of assurance. In addition, several recommendations of a technical nature have been included in the tax proposals for immediate action. In our opinion, these require clarification and, in some cases, revision.

#### A. Limitation on Foreign Assets

(a) The proposal in respect of the 10 per cent limitation on foreign assets in registered pension plans represents a major departure from existing qualifying requirements. It is not indicated whether calculation would be made on cost, book or market value. We assume that the answer is amortized cost, otherwise a fund which was close to exceeding the limit would be placed in a difficult position if the value of foreign holdings went up and/or the value of Canadian securities declined.

(b) The first responsibility of pension funds is to those who entrust retirement funds to their administrators. Having in mind that some important growth stocks would not be eligible, we believe a 10 per cent ceiling on foreign assets would be unduly restrictive and we propose that this limitation be increased to not less than 20 per cent.

(c) The White Paper has not indicated whether the 10 per cent rule is to apply to the investment of new funds or to total assets. If it is intended to apply a percentage limit to all assets, a transition period of not less than five years would be required so that an orderly restructuring of assets could be achieved.

(d) Many companies with international operations accept pension fund contributions from non-Canadian employees and due allowance for the foreign currency pension liabilities relating to such employees should be made in considering the permissible proportion of total assets which may be invested in foreign securities or other foreign investments. In this regard, it must be kept in mind that foreign governments might in fact insist upon local investment. We recommend, therefore, that if a limit is established on foreign investments it should be in addition to the percentage that foreign liabilities bear to total liabilities of the fund. This principle is recognized in the Pension Benefits Standards Act—Schedule C Investments Regulations, Section 1 (a) (iv).

ment des programmes à long terme, et l'incertitude actuelle rendra très difficile l'adoption d'une politique offrant quelque chance de stabilité. En outre, le Livre blanc contient plusieurs recommandations d'ordre technique qui seraient appliquées sans délai dans le cadre des propositions fiscales. A notre avis, elles demandent à être clarifiées et, dans certains cas, révisées.

#### A. Plafonnement en valeurs étrangères

a) La proposition de limiter à 10 pour cent de leur actif les placements en valeurs étrangères des régimes de pension enregistrés marque une modification importante des règlements existants. Le Livre blanc ne précise pas si le calcul se fera sur le coût, la valeur comptable ou la valeur en bourse. Nous avons lieu de croire que les calculs seraient faits selon le coût amorti, sinon, une caisse dont les placements avoisinent la limite autorisée se trouverait en grande difficulté dans le cas d'un accroissement de valeur de ses participations à l'étranger, ou dans celui d'une baisse des titres canadiens.

b) La responsabilité première des caisses de retraite est de justifier la confiance de ceux qui leur confient la tâche de gérer leurs placements. Sachant que certains titres spéculatifs prometteurs ne sont pas accessibles à ces caisses, il nous semble qu'un plafond de 10 pour cent pour les placements à l'étranger serait nettement trop faible et nous proposons que ce plafond ne soit pas inférieur à 20 p. 100 au moins.

c) Le Livre blanc ne précise pas si la règle de 10 p. 100 s'appliquerait uniquement aux nouveaux placements ou aux placements dans leur ensemble. Dans ce dernier cas, il faudrait prévoir une période de transition d'au moins cinq ans pour permettre aux caisses de s'adapter d'une façon ordonnée.

d) Beaucoup d'entreprises dont l'activité s'étend à l'étranger acceptent que leurs employés non canadiens participent à leurs caisses de retraite; la proportion autorisée de l'actif total constituée par les titres étrangers et les investissements hors du Canada devrait donc tenir compte des versements à effectuer en devises et en placements étrangers. A ce sujet, rappelons que les gouvernements étrangers peuvent exiger que les fonds recueillis soient investis sur place. Nous recommandons par conséquent que, si l'on décide de fixer une limite sur les placements à l'étranger, cette limite tienne compte du rapport entre la valeur des engagements étrangers et la totalité des engagements. Ce principe est reconnu par la Loi sur les normes des prestations de pension, annexe C, Règlements concernant les placements, alinéa 1 (a) (IV).



## B. Withholding Tax

(a) The White Paper proposes that pensions paid from Canada to persons living abroad be subject to a 25 per cent withholding tax or "lower or higher rates if the circumstances of the recipient warrant". By taking this action Canada would not only place those persons receiving pensions outside Canada in an unenviable position, but would also seem to reject the OECD treaty concept in this regard. If double taxation is to be avoided many tax treaties will have to be amended in order to avoid penalizing non-resident pensioners.

(b) Apart from the lack of protection in existing treaties, there are two areas where any proposal to withhold tax on pensions paid to non-residents would cause inequities or hardship:

(i) Retired employees who have contributed to a pension fund from their earnings arising outside Canada. It seems totally inequitable that a retired employee of a Canadian firm having international operations who may never have been employed in Canada should find his pension payments, which have their source in Canada, subject to a Canadian withholding tax. Such persons should be exempt. To withhold under these circumstances would place Canadian employers of foreign personnel at a competitive disadvantage vis-à-vis domestic employers. Provisions should also be made for other special circumstances, e.g. Canadians who spend part of their careers working abroad and retire outside Canada.

(ii) People already retired and living abroad to whom no retroactivity should apply.

16. It should be borne in mind that portions of pensions relating to contributions made between 1927 and 1945 are tax free.

17. The requirement that the trustees of a plan be made liable and responsible for any taxes arising out of the operation of a pension plan seems to place an unfair responsibility on the trustees. If, in fact, there have been abuses in this area they should be dealt with through reasonable regulations and inspection procedures.

18. The intent of the proposals relating to benefit and contribution limits for pension plans is of utmost importance and should be clarified.

## B. Retenues fiscales

a) Le Livre blanc propose que les pensions payées par le Canada à des personnes domiciliées à l'étranger soient assujetties à une retenue fiscale de 25 p. 100 «sous réserve de barèmes moins élevés ou plus élevés selon que le justifiera la situation du bénéficiaire». Une telle disposition non seulement mettrait ces pensionnés domiciliés à l'étranger dans une situation peu enviable, mais irait aussi à l'encontre de l'esprit du traité de l'OCDE. Pour éviter les risques de double imposition, il faudrait modifier un bon nombre de traités fiscaux afin de protéger ces pensionnés contre les injustices.

b) Outre que les traités existants n'offrent pas de protection aux pensionnés demeurant à l'étranger, il est deux domaines où toute retenue fiscale sur les pensions versées à de telles personnes créerait des injustices; ces domaines sont les suivants:

(i) cas des retraités ayant cotisé à des caisses de retraite à partir de revenus réalisés hors du Canada. Il semble contraire à toute justice que la pension d'un retraité qui a été au service d'une entreprise canadienne mais qui n'a jamais travaillé au Canada soit assujettie à une retenue fiscale canadienne. De telles personnes devraient être exonérées de cet impôt; d'autant plus qu'en pratiquant une telle retenue, on mettrait les employeurs canadiens de main-d'œuvre étrangère dans une situation désavantageuse vis-à-vis des employeurs locaux. Il faudrait aussi prévoir diverses autres possibilités, telles que dans le cas de Canadiens ayant fait carrière partiellement à l'étranger et s'y étant retirés;

(ii) cas des personnes déjà retraitées et établies à l'étranger avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions; pour elles, aucune rétroactivité ne devrait être prévue.

16. Rappelons que la partie des pensions qui est versée en vertu de cotisations acquittées entre 1927 et 1945 est exonérée d'impôt.

17. La réglementation selon laquelle les fiduciaires d'une caisse seraient personnellement responsables du paiement des impôts découlant des opérations de la caisse nous semble abusive à leur égard. S'il y a vraiment eu des abus en ce domaine, il faudrait prévenir leur répétition en adoptant des règlements raisonnables et en instituant des modalités d'inspection appropriées.

18. Les buts visés par les propositions concernant les limites de cotisations et de prestations de retraite sont d'une extrême importance et demandent plus de précisions.

## Income Averaging Provisions

19. While we are in agreement with the concept that all taxpayers should have the opportunity to average income where it is subject to wide fluctuations, rather than a restricted number of taxpayers as at present, we do not believe that the proposals as outlined will afford any real degree of relief. As the proposed averaging provisions are non-operative where the average income, after personal exemptions, is over \$18,000 per year, the application of the option becomes very limited. When considered in the light of inflationary trends this limitation becomes even more pronounced.

20. We suggest that there is little need to look beyond the existing legislation for equitable averaging provisions. Section 36 has been used widely under specific circumstances, and its value has been proven. We recommend therefore that in lieu of adding complex new legislation to deal with income averaging, the present Sections 35 and 36 should be extended to cover all situations relating to wide fluctuations in income. Unless a solution of this nature is reached, holders of savings instruments which combine capital and income elements could be adversely affected. We believe that the present provisions offer sufficient scope to cover the broad range of existing averaging situations.

## Employment Expenses

21. Current legislation denies to a large extent the right of a taxpayer to deduct expenses incurred in earning wages and salaries, whereas those who carry on a business or profession have been able to deduct such expenses in determining the taxable position. The government is to be commended for recognizing this anomaly, and although the proposed general deductions are not as large as those in effect in the United States, we believe that this is a step in the right direction. We recommend that the limit of \$150 be subject to frequent review in order to maintain the deduction at a realistic level.

22. The deduction of moving expenses arising from a change of employment seems to produce a number of problems. Since such expenses only can be deducted from income earned in the new job the taxpayer who moves at year-end should be granted the opportunity to carry forward these expenses until the following year. The precise meaning of a change of job should also be defined.

## Les dispositions concernant l'étalement du revenu

19. L'idée d'offrir à tous les contribuables, plutôt qu'à quelques-uns seulement comme c'est le cas actuellement, la possibilité d'étalement leurs revenus quand ils sont extrêmement variables reçoit notre appui le plus entier; cependant, nous ne pensons pas que l'amélioration proposée soit suffisamment sensible. Comme les dispositions envisagées seraient inopérantes dans les cas où les revenus étalés dépasseraient, compte tenu des exemptions personnelles, \$18,000 par an, leur champ d'application serait très limité, surtout dans l'optique d'une inflation persistante.

20. A notre avis, il n'est pas vraiment nécessaire de rechercher hors de la loi existante des modalités d'étalement équitables. L'article 36, largement utilisé en certaines circonstances, a prouvé son bien-fondé. En conséquence, nous croyons que, au lieu d'élaborer de toutes pièces de nouvelles modalités compliquées, il suffirait d'étendre les articles 35 et 36 à tous les cas où les fluctuations du revenu sont importantes. A défaut d'une solution de ce genre, les détenteurs de titres d'épargne alliant des éléments de capital et de revenus risqueraient d'être pénalisés. Nous estimons que les dispositions de la loi actuelle sont assez générales pour être appliquées à un champ très vaste de situations justifiant l'étalement du revenu.

## Frais professionnels

21. La législation en vigueur n'autorise généralement pas les contribuables salariés à déduire de leur revenu imposable les frais qu'ils encourrent pour gagner leur vie, tandis qu'elle permet à ceux qui sont dans les affaires ou qui exercent une profession de le faire. C'est à juste titre que le gouvernement a relevé cette anomalie et, bien que les déductions générales proposées ne soient pas aussi substantielles que celles permises aux États-Unis, nous pensons qu'il s'agit là d'un pas dans la bonne direction. Nous recommandons que le plafond de \$150 soit révisé fréquemment pour que le montant autorisé demeure réaliste.

22. La déduction des frais de déménagement en cas de changement d'emploi soulève certains problèmes. Puisque ces frais ne pourraient être déduits que du revenu touché dans le nouvel emploi, les contribuables changeant d'emploi en fin d'année devraient pouvoir reporter ces dépenses sur l'année suivante. Il faudrait aussi préciser ce que l'on entend au juste par l'expression «changement d'emploi».



## PART 3

## CAPITAL GAINS

23. From all the study and debate on tax questions over the past several years, it should be clear that there are important arguments both for and against the introduction of a capital gains tax in Canada at this time. The White Paper, in proposing the introduction of such a tax, lays stress on the varied and unsatisfactory treatment of capital gains under the present system, and on arguments of equity which, it is said, require the inclusion of capital gains in income. On the other side, however, are the questions of economic effects, particularly on the flow of savings and investment, and on the related qualities of enterprise and initiative which Canada so greatly needs to ensure the dynamic growth of its economy. These are questions which should not be dismissed lightly.

24. In reflection of these pros and cons, and some of the technical intricacies involved, we believe that there are a number of points which should be given the most serious thought in the consideration of this type of tax.

a) It would be unrealistic to consider a system in Canada involving higher rates than those in effect in other countries, such as the United States and Britain, which are more mature economically and with which we have close economic relations.

(b) For those capital gains secured as part of a regular business, taxation would continue at full income tax rates. But for all other realized capital gains that are not specifically exempted, we recommend that the rate of tax should not be more than half that on ordinary income and, in any event, not more than 25 per cent.

(c) The White Paper makes no mention of any related adjustment of gift and estate taxation. A major justification made for the current substantial estate tax rates has been that they provide an "income tax" on those additions to wealth which were not taxed previously. If such gains become taxable, arrangements should be made for an eventual integration of this tax with the system of estate and gift taxation, leading to the eventual substantial reduction if not elimination of estate and gift taxes.

(d) The proposal for a deemed realization of capital gains every 5 years on shareholdings in widely-held Canadian

## CHAPITRE 3

## LES GAINS DE CAPITAL

23. Les questions fiscales ont donné lieu ces dernières années à des études et à des débats d'où il ressort que, pour le moment, la création d'un impôt sur les gains de capital au Canada est vivement controversée. En proposant un tel impôt, le Livre blanc fait remarquer que le traitement actuellement réservé aux plus-values de capital n'est pas satisfaisant et que, dans un strict esprit de justice, il y aurait lieu d'inclure les gains de capital dans le revenu imposable. Toutefois, les répercussions économiques d'une telle mesure pourraient affecter l'épargne et les investissements ainsi que les initiatives dont le Canada a si grand besoin pour atteindre un plein épanouissement économique. De telles considérations ne mériteraient-elles pas une étude plus approfondie?

24. Par suite de ces nombreux avantages et désavantages et face à la complexité technique du problème, certains points nous paraissent particulièrement importants:

a) ce serait manquer de réalisme que de vouloir adopter, au Canada, un régime comportant des taux plus élevés que ceux en vigueur dans les autres pays où la maturité économique est plus avancée que la nôtre, notamment aux États-Unis et en Grande-Bretagne, et avec lesquels nous entretenons des liens économiques étroits;

b) les gains de capital réalisés dans le cadre de l'activité professionnelle ou commerciale normale resteront assujettis aux taux réguliers de l'impôt sur le revenu. Toutefois, pour tous les autres gains de capital non exemptés de manière précise, nous recommandons que le taux d'imposition n'excède pas la moitié du taux régulier et ne soit en aucun cas supérieur à 25 p. 100 du bénéfice réalisé;

c) le Livre blanc passe sous silence tout remaniement éventuel de l'impôt sur les dons et legs. La principale justification de la forte imposition actuelle des successions était qu'elle représente un «impôt sur le revenu» portant sur l'accumulation de richesses qui échappaient antérieurement à l'impôt. Si les plus-values de capital devaient désormais être imposées, il faudrait repenser simultanément l'impôt sur les dons et legs avec, pour objectif éventuel, sa réduction substantielle ou, même, son élimination;

d) la proposition relative à la réalisation quinquennale supposée des plus-values de capital sur les actions des cor-

corporations is unrealistic and would have many undesirable results. For resident shareholders, such a levy could cause serious problems. Faced with a substantial increase in share value over his cost basis, a shareholder might be forced to sell some shares in order to meet his tax liability. Alternatively, he might try to induce the corporation to pay cash dividends or redeem stock dividends paid in earlier years. Imposing such a tax would be particularly serious if the shares could not be readily marketed. For non-residents, meanwhile, it is a moot question as to whether Canada could induce other countries to accept the principle that the unrealized capital gains of non-residents be subjected to tax. If such agreements are not possible, then resident Canadian shareholders would be treated more harshly than non-resident shareholders. Because of these considerations, we believe that taxation of capital gains should be on a realized basis only, with appropriate "roll-over" provisions to allow needed reorganizations of business entities. We do not believe, however, that even the realized capital gains of non-residents should be taxed. Apart from the fact that Canada cannot under its current tax treaties impose such a tax on non-residents, the levying of a capital gains tax on non-residents would inhibit foreign investment in Canada and the free flow of funds from other countries.

(e) In connection with the proposals for a deemed realization of assets on ceasing to reside in Canada, we believe that a more flexible system should be developed. Residents of Canada who change country of residence only temporarily to facilitate their employers' operations should at least be allowed to defer payment of any capital gains tax.

(f) In our view, it would be best to provide a complete exemption from tax of any capital gains registered on the sale or "roll-over" of a taxpayer's principal residence. Over and above the considerations outlined in the White Paper, there is a strong case, we believe, for allowing much greater leeway to persons who move from one house to another in con-

porations canadiennes ouvertes manque de réalisme et son adoption aurait inévitablement de nombreuses répercussions défavorables. Pour les actionnaires domiciliés au Canada («résidents»), elle pourrait causer de graves difficultés. Les actionnaires dont les titres prendraient beaucoup de valeur pourraient être contraints d'en vendre une partie pour faire face à leurs obligations fiscales. Ils pourraient aussi sefforcer d'amener la Compagnie à payer des dividendes en espèces ou à racheter les actions antérieurement émises à titre de dividende. Cette situation serait plus grave encore dans les cas où la liquidation rapide des actions concernées serait difficile. Par ailleurs, pour les actionnaires non résidents, il paraît douteux que le Canada puisse convaincre les autres pays d'accepter le principe selon lequel les gains de capital non réalisés des «non-résidents» puissent être assujettis à l'impôt. Si de telles ententes s'avéraient impossibles, les actionnaires résidents seraient imposés plus sévèrement que leurs homologues de l'étranger. Ces considérations nous amènent à croire que l'imposition des plus-values de capital ne devrait s'appliquer qu'une fois celles-ci réalisées, sous réserve de dispositions appropriées permettant la réorganisation nécessaire des entreprises. Nous sommes d'avis, cependant, que même les gains de capital réalisés des «non-résidents» ne devraient pas être imposés. Outre le fait que le Canada ne peut pas, aux termes des traités fiscaux en vigueur, percevoir un tel impôt, l'imposition des plus-values de capital des «non-résidents» nuirait aux investissements étrangers au Canada, ainsi qu'à la libre circulation des capitaux provenant d'autres pays;

e) en ce qui concerne les propositions relatives à la réalisation supposée dans le cas où un contribuable cesse de résider au Canada, nous croyons qu'un régime plus souple devrait être adopté. Les «résidents» qui ne quittent le Canada que temporairement, dans le cadre de leur activité professionnelle, devraient être, pour le moins, autorisés à différer le paiement de tout impôt sur les plus-values de capital;

f) à notre avis, l'idéal serait d'exonérer totalement les gains de capital réalisés en cas de vente de la résidence principale du contribuable. Quelles que soient les considérations exprimées dans le Livre blanc, nous croyons qu'il y a de très bonnes raisons d'accorder une beaucoup plus grande liberté de manœuvre aux personnes qui doivent déménager lorsqu'elles



nection with a change or transfer of job. In general, however, this problem and most of the administrative complexities in this whole area would be avoided by an overall exemption for a taxpayer's principal residence.

(g) For other property held for personal use or enjoyment, there are several grounds for suggesting a complete exemption from capital gains tax. If, however, the government were to tax gains from such items, the limit should be substantially higher than the proposed \$500.

#### PART 4 CORPORATIONS AND THEIR SHAREHOLDERS

##### The Question of Integration

25. The White Paper proposes a new system to integrate corporate and personal income tax structures by establishing a single rate of corporation tax and providing a system of credits to shareholders for corporate taxes paid. A distinction would be made between private, closely-held corporations and public, widely-held corporations both in relation to the flow of income between corporations and shareholders and in relation to the taxation of capital gains.

26. Our Association disagrees with the principle of making a distinction for tax purposes between different types of corporations, mainly because we doubt the practicality of achieving such a distinction, and also because of our suggestion to re-consider the proposals relating to integration and capital gains tax.

27. In addition to our views on the inadvisability distinguishing between closely and widely-held corporations, our Association also questions the desirability of establishing a new system of integration whereby Canadian shareholders would obtain credit for income taxes paid by the corporation to replace the existing dividend tax credit system. Both systems (i.e. integration as proposed by the government and the existing tax credits structure) have the same objective: to pass onto the Canadian shareholders the benefit of Canadian income tax paid by the corporation. We are concerned, however, with the administrative burden which the government's integration proposals would create.

changent d'emploi ou sont mutées à un nouveau poste. En général, on éviterait ce problème et un grand nombre de difficultés administratives en accordant l'exonération totale des transactions concernant la résidence principale;

g) en ce qui touche les autres biens destinés à l'usage ou à l'agrément personnels, il y a lieu de suggérer aussi une exonération complète des gains de capital. Si, cependant, le gouvernement maintenait ses positions, il faudrait augmenter sensiblement la limite proposée de \$500.

#### CHAPITRE 4 LES CORPORATIONS ET LEURS ACTIONNAIRES

##### L'intégration des impôts

25. Le Livre blanc propose un nouveau système d'intégration de l'impôt sur le revenu des compagnies et de celui des particuliers, en établissant un taux unique d'imposition pour les Compagnies et en accordant à leurs actionnaires des crédits fiscaux pour l'impôt payé par la compagnie. Ce système établirait une distinction entre corporations fermées, de droit privé, et corporations ouvertes, de droit public; cette distinction impliquerait la transmission des revenus entre corporation et actionnaires aussi bien que l'imposition des gains de capital.

26. Notre association est en désaccord avec le principe de la distinction fiscale entre divers types de compagnies, d'abord parce que nous doutons qu'une telle distinction puisse être établie en pratique, ensuite parce que nous recommandons que les propositions concernant l'impôt sur les gains de capital et l'intégration de l'impôt sur le revenu soient réexaminées.

27. Outre les réserves qu'elle entretient sur l'opportunité d'établir une distinction entre compagnies fermées et ouvertes, notre association n'est pas convaincue qu'il y ait avantage à instaurer un nouveau système d'imposition intégrée, dans lequel les actionnaires canadiens d'une compagnie recevraient des crédits fiscaux en contrepartie des impôts sur le revenu payés par cette compagnie, au lieu de bénéficier, comme actuellement, de dégrèvements pour les dividendes. Les deux systèmes (celui d'intégration proposé par le gouvernement, et le système actuel de dégrèvement) visent le même but, soit d'offrir aux actionnaires canadiens une compensation pour les impôts sur le revenu payés au Canada par leur compagnie. Nous craignons, cependant, que l'intégration proposée par le gouvernement n'entraîne de sérieuses difficultés administratives.

28. As the White Paper states, the dividend tax credit "is a rough and ready method of offsetting corporate tax". It may well be desirable to make improvements in existing arrangements by providing for refunds where the dividend tax credit exceeds the taxpayers' tax liability, and possibly, by introducing a graduated scale of credits where the rate falls as income rises.

29. In summary, we believe that it would be preferable to maintain the existing dividend tax credit system with whatever modifications appear desirable, rather than change to the system of integration proposed in the White Paper. Indeed, it is our belief that, even if in theory the government proposal might appear more equitable, in practice the difficulties of administering the proposals would result in greater inequity than under the present tax credit procedure.

#### Small Businesses

30. A serious shortcoming in the White Paper, both from the standpoint of tax treatment and in the light of public reaction, lies in the proposed treatment of small businesses, whether incorporated or not.

31. There is no doubt that the dual rate of corporate tax has helped small corporations to accumulate capital to grow and to expand. We recognize also that this system extends benefits not only to the small corporations it is designed to help, but also to all other corporations.

32. The White Paper proposes to remove the existing lower rate of corporate tax over a period of five years, but fails to provide small businesses both incorporated and unincorporated, with alternative means of growth and encouragement.

33. The recent announcement by the Minister of Finance that the question of small businesses is under thorough study is welcome. The recent announcement by the Minister of Finance that the question of small businesses is under thorough study is welcome. Clearly, what is needed is a practical and effective means of fostering sound and enterprising expansion in this important sector of the economy.

34. In its exhaustive studies of this problem, the Royal Commission on Taxation concluded that the most promising means of fostering such development would be through a system of accelerated capital cost allowances for new capital expenditures by small businesses, both incorporated and unincorporated. We believe

28. Le Livre blanc spécifie que «le dégrèvement d'impôt pour dividendes constitue une espèce de compensation de l'impôt sur le revenu des corporations». Peut-être serait-il plus souhaitable d'améliorer la situation actuelle en accordant des remboursements dans les cas où le dégrèvement pour dividendes dépasse le montant des impôts dus par le contribuable, et peut-être aussi en adoptant une échelle réduisant le taux de dégrèvement accordé, proportionnellement à l'augmentation des revenus.

29. En résumé, nous croyons qu'il serait préférable de retenir le système actuel de dégrèvement pour dividendes, tout en lui apportant les modifications qui pourraient sembler désirables, plutôt que de le remplacer par le système d'intégration proposé dans le Livre blanc. En fait, nous sommes convaincus que la proposition du gouvernement, quoiqu'elle puisse sembler plus équitable en théorie, serait si difficile à appliquer qu'il en résulterait des injustices plus grandes que sous le système actuel.

#### Petites entreprises

30. L'une des lacunes graves du Livre blanc, aussi bien du point de vue de la situation fiscale que de celui de l'opinion publique, est le système proposé pour les petites entreprises, qu'elles soient ou non constituées en compagnies.

31. Il ne fait aucun doute que l'existence de deux taux d'imposition pour les compagnies a aidé les petites entreprises à accumuler du capital et à se développer. Nous notons aussi que ce système est favorable non seulement aux petites entreprises, à l'intention desquelles il a été établi, mais aussi à toutes les autres compagnies.

32. Le Livre blanc propose de supprimer progressivement, en cinq ans, le taux réduit d'imposition, mais n'offre aucune solution de rechange pour encourager la croissance des petites entreprises, qu'elles soient ou non constituées en compagnies.

33. Nous nous réjouissons que le Ministre des Finances ait récemment déclaré que la question des petites entreprises fait l'objet d'une étude approfondie. Ce dont le Canada a un besoin évident, c'est un moyen pratique et efficace d'encourager cet important secteur de notre économie à se développer d'une façon rationnelle et dynamique.

34. Dans les études approfondies qu'elle a faites sur cette question, la Commission royale d'enquête sur la Fiscalité a conclu que le moyen le plus efficace de stimuler les entreprises de cette catégorie serait d'adopter un système d'amortissement accéléré pour les nouvelles dépenses d'immobilisations des peti-



that much could be achieved through this approach, although real problems would remain in determining appropriate limits—in amounts and duration—for such concessions.

35. Other alternative approaches that might be considered are a form of investment tax credit, a form of investment reserve or a program of temporary tax deferral. Under the tax credit approach, businesses would be allowed, in addition to ordinary capital cost allowances, some deduction from their tax liability for specific amounts (and types) of capital expenditures. Under an investment reserve system, tax-free sums accumulated by businesses would be invested in appropriate ways within a specified period of time. We believe that it might also be desirable to introduce more than one alternative within appropriate limits to overcome the shortcomings of the suggested approaches. Such an overall program would have to be carefully designed and co-ordinated with all other methods of inducement to business expansion.

36. In conclusion, we firmly believe that it is desirable to establish a system of special incentives to foster the expansion of small businesses. If, however, the government does not introduce such alternative incentives, the existing dual rate system would seem to be satisfactory, although consideration might well be given to restricting these provisions to small incorporated businesses instead of permitting them for all corporations.

## PART 5

### BUSINESS AND PROPERTY INCOME

37. The White Paper points out that a profit determined in accordance with normal commercial and accounting principles is the basis for computation of taxable income from a business or property, but that particular rules have been introduced by law and practice in certain circumstances even though they differ from those in commercial use. The White Paper states further that this general system has worked well and radical changes are not proposed. We largely agree with this thesis, but we think that the statutory rules and Department of National Revenue practices require updating.

tes entreprises, qu'elles soient ou non constituées en compagnies. Il nous semble que cette approche résoudrait en grande partie le problème, malgré la difficulté qu'il y aurait à déterminer les limites appropriées, qu'il s'agisse du montant ou de la durée.

35. D'autres approches possibles consisteraient à accorder des dégrèvements d'impôts pour investissements, des réserves spéciales pour investissements, ou encore, le report temporaire des impôts. Dans le cas des dégrèvements, on permettrait aux entreprises de déduire de leur contribution fiscale, en plus des dépréciations ordinaires, des montants précis consacrés à certaines dépenses d'immobilisations. Si l'on adoptait un régime de réserves spéciales, les sommes non imposables accumulées par les entreprises devraient être investies selon des modalités appropriées, dans les délais fixés. Sans doute pourrait-on aussi offrir, dans des limites appropriées, diverses possibilités de combler les lacunes des méthodes suggérées. Le programme d'ensemble devrait être conçu avec le plus grand soin et tenir compte de toutes les autres méthodes visant à encourager le développement des entreprises.

36. Pour conclure, nous croyons fermement qu'il serait souhaitable d'établir un régime qui encouragerait de façon spéciale l'expansion des petites entreprises. Néanmoins, si le gouvernement ne met pas sur pied un tel programme, il semble que le système actuel, avec ses deux taux d'imposition, soit satisfaisant, pourvu qu'on en limite l'application aux petites entreprises constituées en compagnies plutôt qu'à toutes les compagnies.

## CHAPITRE 5

### REVENUS PROVENANT D'ENTREPRISES OU DE BIENS

37. Il est spécifié dans le Livre blanc que, pour calculer les revenus provenant d'une entreprise ou d'un bien, on détermine selon les principes normaux du commerce ou de la comptabilité le bénéfice procuré par une entreprise ou un bien mais que, dans certains cas, la loi et la coutume ont imposé des règles particulières, même si ces dernières diffèrent de celles utilisées dans le commerce. Le Livre blanc souligne aussi que, dans l'ensemble, cette pratique s'est révélée satisfaisante et que le gouvernement n'envisage pas de la modifier d'une façon radicale. Nous sommes d'accord avec ces principes, mais il nous semble que les règlements applicables découlant des lois ou des habitudes du ministère du Revenu national devraient être mis à jour.

## The "Nothings"

38. We commend the proposal made in paragraphs 5.4 through 5.8 of the White Paper that deductions from income hitherto denied should be allowed for certain expenditures. These are the so-called "Nothings". Specific mention is made of goodwill, but we assume that these proposals would also apply to payments for cancellation of contracts which are not now clearly deductible; to payments such as options and architects' fees on projects which are proposed but not consummated; and to other similar outlays.

## Entertainment and Related Expenses

39. We do not accept as reasonable the proposal that the Income Tax Act should specifically deny deduction of entertainment expenses, costs of attending or sending employees to conventions, and costs of membership dues in social or recreational clubs.

Reasonable expenditures of this nature are recognized not only by commercial businesses but by governments at all levels as part of the normal and necessary cost of their operations. Section 12 (2) of the Income Tax Act already protects the public revenue against losses from unreasonable charges against taxable income and we consider this provision to be adequate. We think that businesses should be allowed deductions for expenses judged necessary to generate income. We do, however, fully agree with the disallowance of expenses which can be shown to be unreasonable under Section 12 (2) of the Income Tax Act.

## Depreciation

40. The White Paper states that the government intends in due course to review the system and rates of capital cost allowance. Accordingly, so as to enable taxpayers to make business decisions on a current basis, the government should give assurance that rates of capital cost allowances will not be reduced, either on existing assets or on those for which commitments to purchase have been made.

41. We approve the proposal that a taxpayer be permitted at any time to write down a class of assets to the aggregate cost of the assets on hand. Clearly, this recognizes a present anomaly.

## Éléments incorporels

38. Nous appuyons la proposition énoncée dans les alinéas 5.4 à 5.8 du Livre blanc, proposition qui prévoit des dégrèvements jusqu'ici refusés pour certaines dépenses. Ces dépenses consistent en ce qu'il est convenu d'appeler les « éléments incorporels ». Les alinéas en question mentionnent expressément la clientèle, mais nous présumons que ces propositions s'appliqueront également aux paiements effectués pour annulation de contrat, qui ne sont pas clairement déductibles actuellement, ainsi qu'aux paiements tels que les options et les honoraires d'architectes pour des projets non réalisés, et à d'autres dépenses analogues.

## Frais de représentation et frais connexes

39. Nous considérons comme excessive la proposition selon laquelle la Loi de l'impôt sur le revenu devrait interdire « de façon précise toute déduction pour frais de représentation, frais de participation à des congrès ou frais de déplacement des employés appelés à y assister et cotisations à des clubs sociaux ou récréatifs. »

Pourvu qu'elles soient raisonnables, les dépenses de ce genre sont considérées comme normales et nécessaires non seulement par des entreprises privées mais aussi par les pouvoirs publics eux-mêmes, à tous les échelons. L'article 12(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu garantit déjà le Trésor contre les pertes que pourraient entraîner les abus, et cette disposition nous semble suffisante. A notre avis, les entreprises devraient être autorisées à déduire les dépenses considérées comme nécessaires pour produire des revenus. Néanmoins, nous appuyons sans réserve le rejet des dépenses dont le caractère abusif peut être établi, aux termes de l'article 12(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu.

## Amortissement

40. Selon le Livre blanc, le gouvernement se propose de réviser, en temps opportun, le régime des amortissements et les taux qui s'y appliquent. En conséquence, pour faciliter chez les contribuables la prise de décisions concernant l'expansion de leurs commerces, le gouvernement devrait garantir le maintien des taux d'amortissement sur les biens existant déjà et sur ceux pour lesquels des engagements d'achat ont été pris.

41. Nous appuyons la proposition selon laquelle les contribuables seraient autorisés en tout temps à ramener la valeur d'une catégorie de biens au coût global des biens de cette catégorie qui sont encore en leur possessions. Il est évident que cette proposition rectifierait une anomalie du régime actuel.



### "Charitable" Donations by Business

42. An existing rule which we consider unrealistic is that which fails to recognize reasonable charitable contributions by business as deductions in the computation of business income. It is true that within specified limits donations to Canadian charities may be deducted from the taxable income of Canadian corporations, but this does not achieve the end that is presumably intended when the donor corporation carries on business in other countries. For example, if the corporation has a branch abroad, income from that branch will be brought into taxable income in Canada, but the donation which the branch makes to its local United Appeal will not be deductible.

43. The philosophy which recognizes contributions to Canadian welfare and education as ordinary, acceptable deductions from a corporation's income, should as readily accept as deductions similar contributions made by the corporation in the course of its business in foreign countries. While under the Canada-U.S. tax treaty, donations to U.S. charitable organizations by a Canadian taxpayer doing business in the United States will have the same status of deductibility as those made to Canadian charitable organizations, there are no similar provisions with regard to such expenditures in other countries. Such expenses should not be disallowed, per se, as "charitable donations" but should be granted as deductions, except to the extent that they offend Section 12 (2) as not being an expense "reasonable in the circumstances". Essentially, we are stating the principle that Canadian corporations in business outside North America should not be penalized by Canadian tax authorities for accepting their recognized social responsibilities in foreign jurisdictions.

44. Further, and even more anomalous, a part of the corporation's contributions to Canadian approved charities will be effectively disallowed in Canada because Canadian tax authorities deem such contributions to have been made in part from income arising in the foreign branch operations. Removal of this inequity is not among the tax reforms proposed in the White Paper; we regard it as an omission which should be corrected. It does not appear to require amendment either to statutes or regulations but only recognition within the Department of National Revenue that contributions made by business to charitable organizations are expenses made or

### Dons d'entreprises commerciales à des oeuvres de bienfaisance

42. Les règlements actuels manquent, à notre avis, de réalisme en n'autorisant pas les entreprises à déduire de leur revenu commercial un montant raisonnable pour contributions de bienfaisance. Il est vrai que les compagnies canadiennes peuvent, dans certaines conditions précises, déduire de leur revenu imposable les dons qu'elles font à des oeuvres de bienfaisance canadiennes, mais ce règlement n'atteint pas ses objectifs apparents dans le cas de compagnies faisant affaire à l'étranger. Par exemple, si la compagnie possède une succursale à l'étranger, les revenus de cette succursale s'ajoutent au revenu imposable au Canada mais les dons que cette succursale fait aux oeuvres de bienfaisance du pays où elle se trouve ne sont pas déductibles.

43. Si l'on considère comme normal que les dons faits par les compagnies, à mêmes leurs revenus, à des organismes de bienfaisance et d'enseignement canadiens soient déductibles, on devrait autoriser aussi la déduction des dons qu'elles font dans un pays étranger, dans le cours normal de leurs affaires. Bien que les dons de bienfaisance effectués aux États-Unis, selon les dispositions des accords de taxation canado-américains, par un contribuable canadien faisant affaire dans ce pays, bénéficient des mêmes privilèges de déduction que ceux qu'il fait aux organismes de bienfaisance canadiens, il n'en est pas de même dans divers autres pays. La déduction de dépenses de ce genre ne devrait pas être automatiquement refusée; elle devrait être autorisée, à condition qu'elle ne contrevienne pas à l'article 12(2), qui précise que ces dépenses doivent être «raisonnables dans les circonstances». Ce que nous affirmons, en d'autres mots, c'est le principe que les entreprises canadiennes faisant affaire hors d'Amérique du Nord ne devraient pas être pénalisées par le fisc canadien quand elles font face à leurs responsabilités sociales en d'autres pays.

44. En outre, et ceci est encore plus anormal, une partie des dons faits par la compagnie à des oeuvres de bienfaisance canadiennes reconnues est, en pratique, refusée par le fisc canadien sous prétexte que les dons proviennent partiellement de revenus fournis par la succursale étrangère. Les propositions de réforme fiscale contenues dans le Livre blanc ne prévoient pas le redressement de cette injustice et nous considérons qu'il s'agit là d'une omission qui devrait être corrigée. Pour le faire, il ne serait probablement pas nécessaire de modifier la loi ni les règlements; il suffirait sans doute que le ministère du Revenu national stipule que les dons offerts

incurred for the purpose of gaining or producing income from the business of the taxpayer, and only disallowable in the computation of income to the extent that the expense was not reasonable in the circumstances (Section 12(2) of the Income Tax Act). We illustrate the point in detail as follows:

Contributions by business corporations to welfare and educational institutions are nowadays recognized by corporations as part of the normal cost of business and are accepted as such in management plans. That this view is shared by government is apparent from statements made from time to time in budget presentations. When the ceiling imposed on a corporation's charitable donation by Section 27(1)(a) of the Income Tax Act was raised from 5 per cent to 10 per cent of taxable income, the then Minister of Finance said that a high level of private participation in the contributions to welfare and education was most desirable. He hoped that the amendment which he was then introducing would swell the flow of funds from industry to the support of such causes. In practice, however, the Canadian taxpayer who has income which is taxed abroad as well as in Canada will find that not all of his seemingly eligible contributions to Canadian welfare and educational institutions are ruled deductible in determining the net Canadian tax payable.

In computing corporation tax in Canada at the present time, the Department of National Revenue views charitable donations as deductible from income in arriving at taxable income (Section 27(1)(a)). It is by reference to income and not taxable income, however, that foreign tax deductions may be computed under Section 41. This means that nominally allowable donations to Canadian welfare and education are effectively disallowed in the calculation of the net Canadian tax payable. Take the example of a corporation with a taxable income of \$2,000,000 of which one-half is earned in foreign country A with a corporate tax rate of 50 per cent:

par les entreprises à des organismes de bienfaisance ont pour but d'apporter des revenus à l'entreprise, et que leur déduction ne sera refusée que dans la mesure où ces dépenses seraient exagérées (article 12(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu). Voici quelques détails à ce propos:

Les entreprises considèrent, de nos jours, que les dons qu'elles font aux œuvres de bienfaisance et aux établissements d'enseignement font normalement partie de leurs frais d'exploitation, et les budgets de la direction les considèrent comme tels. Si l'on en juge par les déclarations que contiennent, à l'occasion, les discours de présentation de budgets du gouvernement, celui-ci envisage, lui aussi, les dons sous le même jour. Quand le plafond pour les dons prévu à l'alinéa 1(a) de l'article 27 de la Loi de l'impôt sur le revenu, a été porté de cinq à dix pour cent du revenu imposable, le ministre des Finances avait alors déclaré qu'il était extrêmement souhaitable d'encourager le plus possible la participation du secteur privé aux œuvres de bienfaisance, et qu'il espérait que la modification provoquerait un accroissement des dons de l'industrie à de telles œuvres. Mais, en pratique les contribuables canadiens qui touchent certains revenus et paient les impôts à l'étranger ont appris à leurs dépens que les dons qu'ils font aux œuvres de bienfaisance et aux établissements d'enseignement canadiens, et qui semblent à première vue pouvoir bénéficier de cette disposition, ne sont pas toujours déductibles de leur revenu imposable net au Canada.

Actuellement, en ce qui concerne le calcul de l'impôt des compagnies au Canada, le ministère du Revenu national considère que les dons peuvent être déduits afin de déterminer le revenu imposable (article 27 1(a)). Cependant, c'est par rapport au revenu et non au revenu imposable que les déductions fiscales autorisées à l'étranger peuvent être calculées aux termes de l'article 41.

Par conséquent, les dons aux organismes de bienfaisance et d'enseignement canadiens, qui sont théoriquement déductibles, ne le sont pas en fait dans le calcul de l'impôt net payable au Canada. Prenons, par exemple, le cas d'une entreprise ayant un revenu imposable de \$2,000,000, dont la moitié provient d'un pays étranger A, dans lequel le taux d'imposition des sociétés est de 50 pour cent.



Country A tax on taxable income of \$1,000,000,000 is (say) 50% of.....	\$1,000,000		\$500,000
Canadian tax on taxable income of \$2,000,000 is 21% of.....	\$ 35,000	\$ 7,350	
plus 50% of.....	\$1,965,000	\$982,500	
	<u>\$2,000,000</u>	<u>\$989,850</u>	

$$\text{Effective rate is: } \frac{\text{tax}}{\text{income}} = \frac{989,850}{2,000,000} = 49.4925\%$$

Foreign tax credit is 49.4925% of \$1,000,000.....	494,925	494,925
Aggregate tax.....		<u>\$994,925</u>

If the same corporation donates \$200,000 to Canadian charities, its Canadian tax bill will not be reduced by 50 per cent of \$200,000 as was surely intended by the legislators:

Country A tax on taxable income of \$1,000,000 is as before.....			\$500,000
Canadian tax on taxable income of \$1,800,000 is 21% of.....	\$ 35,000	\$ 7,350	
plus 50% of.....	\$1,765,000	\$882,500	
	<u>\$1,800,000</u>	<u>\$889,850</u>	

$$\text{Effective rate is: } \frac{\text{tax}}{\text{income (not taxable income)}} = \frac{889,850}{2,000,000} = 44.4925\%$$

Foreign tax credit is 44.4925% of \$1,000,000.....	444,925	444,925
Aggregate tax.....		<u>\$944,925</u>

Impôt dans le pays A, sur le revenu imposable de \$1,000,000 = 50% de	\$1,000,000		\$500,000
Impôt canadien sur le revenu imposable de \$2,000,000 = 21% de.....	35,000	\$ 7,350	
Plus 50% de.....	\$1,965,000	\$982,500	
	<u>\$2,000,000</u>	<u>\$989,850</u>	989,850
			<u>1,489,850</u>

$$\text{Taux réel d'imposition: } \frac{\text{impôt}}{\text{revenu}} = \frac{989,850}{2,000,000} = 49.4925\%$$

Dégrèvement pour impôt étranger: 49.4925% de \$1,000,000.....	494,925	494,925
Total des impôts.....		<u>\$ 994,925</u>

Si cette même compagnie fait un don de \$200,000 à des œuvres de bienfaisance canadiennes, l'impôt qu'elle doit au Canada ne sera pas réduit de 50% de \$200,000, contrairement à ce que voulait, sans aucun doute, le législateur.

L'impôt du pays A sur le revenu imposable de \$1,000,000 ne change pas.....			\$ 500,000
L'impôt canadien sur le revenu imposable de \$1,800,000: = 21% de	\$ 35,000	\$ 7,350	
Plus: 50% de.....	\$1,765,000	\$882,500	889,850
	<u>\$1,800,000</u>		<u>\$1,389,850</u>

$$\text{Taux réel d'imposition: } \frac{\text{impôt}}{\text{revenu total}} = \frac{889,850}{2,000,000} = 44.4925\%$$

Dégrèvement pour impôt étranger: 44.4925% de \$1,000,000.....	444,925	444,925
Total des impôts.....		<u>\$ 944,925</u>

By contributing \$200,000 to Canadian charity the corporation reduces its tax bill by \$50,000, equivalent to only 25 per cent of the donation—not the 50 per cent to be expected and the amount by which the tax bill would have been reduced if the outlay had been, say, for advertising

En donnant \$200,000 aux oeuvres de bienfaisance canadiennes, le contribuable réduit le montant de ses impôts de \$50,000, soit seulement 25 pour cent du don, et non 50 pour cent comme on pourrait s'y attendre ce qui aurait été le cas si le montant avait été affecté, par exemple,

rather than for welfare contributions. This is an anomaly which should not be allowed to persist and we recommend that for income tax purposes charitable donations by a corporation should be treated as an expense in the computation of income rather than deduction in the computation of taxable income.

à des dépenses de publicité plutôt qu'à des dons. Il s'agit là d'une anomalie qui ne devrait pas subsister, et nous recommandons qu'en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, les dons soient considérés comme une dépense d'exploitation dans le calcul du revenu plutôt que comme une déduction dans le calcul du revenu imposable.

## PART 6

### TAXING INTERNATIONAL INCOME

#### Background

45. All the chartered banks are involved in international transactions; indeed, several banks can properly describe themselves as international corporations. In general, they provide all kinds of international banking services in a great many countries and in many foreign currencies. The organization of these operations is, of course, varied and complex. Banks operate abroad through branches, and subsidiary companies owned wholly or partially. They also lend money to, and accept deposits from, residents of foreign countries in which no operating entities are maintained; they invest in foreign securities; and they own real property and other business assets abroad. All these operations are of direct assistance to the development of Canadian trade and business relations in other parts of the world and are of important indirect benefit to the whole Canadian economy. They are also subject to a wide variety of taxes and other imposts, and function profitably despite international currency, banking and other regulatory provisions which complicate and often hamper financial trading of this nature. It is against this background that the banks have been examining the international aspects of the government's tax proposals.

#### General Objectives

46. The White Paper asserts (in paragraphs 6.1 and 6.2) that Canada's existing tax system seeks neither to discourage non-residents from investing or carrying on business in Canada nor to discourage Canadians from investing or carrying on business abroad. In practice, however, the provisions of the present tax system leave much to be desired.

47. In paragraphs 6.8-6.11, the White Paper states that its proposals are not designed to provide an incentive to Canadians to invest abroad or to place barriers in the way of their doing so. We are not urging incentives

## CHAPITRE 6

### IMPOSITION DU REVENU INTERNATIONAL

#### Généralités

45. Toutes les banques à charte effectuent des transactions internationales; plusieurs d'entre elles ont même tout lieu de se considérer comme des sociétés internationales. En général, elles fournissent de nombreux services bancaires dans beaucoup de pays et en diverses monnaies étrangères. L'organisation de cette activité est, naturellement, variée et complexe. Les banques effectuent leurs opérations à l'étranger par l'intermédiaire de succursales, ou bien par des filiales dont elles sont propriétaires en tout ou en partie. Même dans les pays dans lesquels elles ne sont pas directement représentées, elles ont des clients qui empruntent et leur confient des dépôts, elles investissent des capitaux en titres étrangers, et elles possèdent des biens fonciers et divers autres avoirs commerciaux. Toutes ces opérations contribuent directement au développement des relations commerciales et industrielles du Canada avec les autres pays du monde et elles apportent à l'économie canadienne des avantages indirects importants. Elles sont aussi assujetties à une grande variété d'impôts et demeurent rentables malgré les règlements monétaires, bancaires et autres dispositions internationales qui compliquent et, souvent, entravent les transactions financières de ce genre. C'est en tenant compte de ces faits que les banques ont examiné les implications internationales des propositions fiscales du gouvernement.

#### Objectifs généraux

46. Selon les alinéas 6.1 et 6.2 du Livre blanc, le régime fiscal actuel ne tend pas à décourager les non-résidents d'investir ou de faire des affaires au Canada, ni à décourager les Canadiens d'investir ou de faire des affaires à l'étranger. Dans la pratique, néanmoins, les dispositions du régime fiscal actuel laissent beaucoup à désirer.

47. On soutient, dans le Livre blanc, que les propositions énoncées aux alinéas 6.8 à 6.11 n'ont pour but ni d'encourager les Canadiens à investir à l'étranger, ni de les empêcher de le faire. Nous ne suggérons pas qu'il faille



which would encourage the export of Canadian investment capital that is so greatly needed at home, but we do believe that some movement of Canadian investment abroad is needed to open up foreign markets and to provide a basis for the most efficient utilization of Canadian resources. We point to specific failings of the present system, as well as the White Paper proposals, in the paragraphs which follow.

### Specific Aspects

#### Credits for Foreign Taxes Paid

48. As a trading nation Canada depends heavily on its foreign currency earnings from exporting its goods, natural resources and services. The ability to earn such income should not be weakened by measures which would place Canadians who invest internationally through Canadian corporations at an undue disadvantage compared with those who invest in corporations which earn their entire income domestically.

49. There are serious inconsistencies in the White Paper proposals as they affect Canadians in international business. For example, the tax consequences for a Canadian investing in a Canadian corporation would be the same if the corporation derived its entire income from (i) operations in Canada or (ii) a controlled foreign corporation engaged in bona fide operations in a non-treaty "tax haven" country that imposed no income or withholding tax. But if the Canadian corporation derived income from a controlled foreign corporation in a country which imposed tax (whether that country were a treaty or non-treaty country), the Canadian shareholder would receive less tax credit, and therefore less net income, than if the Canadian corporation's subsidiary were in a non-treaty "tax haven" country which imposed no income or withholding tax.

50. The White Paper proposes certain changes in existing foreign tax credit provisions, but the precise effect of these is not clear. The proposals relating to the flow-through of foreign withholding taxes, however, seem complex and will create accounting problems for corporations, such as banks, which not only receive income from many countries but which also distribute dividends to shareholders abroad.

encourager l'exportation de capitaux canadiens dont le Canada a un si grand besoin, mais nous croyons qu'il est nécessaire d'entretenir un certain mouvement de capitaux canadiens à l'étranger pour y ouvrir des marchés et fournir des jalons permettant d'utiliser de la façon la plus efficace les ressources du Canada. Les paragraphes ci-après feront état de certaines lacunes dont souffrent le régime actuel et les propositions du Livre blanc.

### Aspects particuliers

#### Crédits fiscaux découlant d'impôts payés à l'étranger

48. Pays commerçant, le Canada compte beaucoup sur les devises étrangères que lui rapporte l'exportation de ses richesses naturelles, biens et services. Les possibilités de se procurer de tel revenus ne devraient pas être entravées par des mesures qui placeraient les Canadiens investissant à l'étranger, par l'intermédiaire d'entreprises canadiennes, dans une situation trop désavantageuse par rapport à ceux qui placent leurs capitaux dans les entreprises dont tous les revenus proviennent du Canada.

49. Les propositions du Livre blanc contiennent des contradictions graves en ce qui concerne les Canadiens faisant affaire à l'étranger. Par exemple, les charges fiscales que devrait supporter un Canadien plaçant des capitaux dans une entreprise canadienne seraient identiques, que tous les revenus de l'entreprise proviennent d'opérations réalisées au Canada ou qu'ils proviennent d'une filiale étrangère qui effectue des opérations normales dans un pays n'ayant pas de traité avec le Canada et ne percevant ni impôt sur le revenu, ni retenue fiscale (pays «de refuge fiscal»). Par contre, si les revenus de l'entreprise canadienne proviennent d'une filiale située dans un pays percevant des impôts (ce pays ayant ou non un traité avec le Canada), l'actionnaire canadien bénéficierait d'un crédit moindre, et par conséquent de revenus moindres, que si la filiale de l'entreprise canadienne était située dans un pays «de refuge fiscal».

50. Le Livre blanc propose certaines modifications des dispositions actuelles concernant les crédits pour impôts étrangers, mais les implications de ces modifications ne sont pas claires. Quant aux propositions concernant le mouvement de retenues fiscales étrangères, elles sont complexes et pourraient provoquer des difficultés comptables pour les contribuables qui, comme les banques, non seulement touchent des revenus provenant de nombreux pays mais aussi versent des dividendes à des actionnaires étrangers.

51. The White Paper proposes no departure from the present per country basis of computing foreign tax credits. This places the Canadian taxpayer at a distinct disadvantage compared with his U.S. counterpart who can arrange his foreign income for optimum tax credit effect. We consider that tax credit averaging provisions similar to those in the U.S. should be enacted in Canada. However, if the per country basis is to continue, the banks advocate that all foreign taxes suffered by a Canadian taxpayer on a particular source of income be eligible for credit. Often, a foreign branch of a Canadian bank will receive income which has already been subjected to tax in a third country. Under present provisions, the third country tax is not eligible for credit in the Canadian tax computation of the banks. We consider that the foreign tax credit should be the lesser of the Canadian tax or the aggregate foreign taxes suffered. We further advocate that allowance be given for taxes paid by corporations which themselves are the subsidiaries of a direct subsidiary corporation in non-treaty countries.

52. We are also strongly of the opinion that in the statutory definition of passive income a distinction should be drawn between financial institutions and "investors", as is the case under United States tax provisions. However, with respect to passive investment income in general, we understand that special taxation of this form of income by the United States taxing authorities has been difficult. We therefore feel bound to recommend against its adoption by Canada. Other ways of counteracting abuse should be explored.

#### Taxing Foreign Subsidiaries

53. It is a matter of concern that the planning of present and future Canadian international business may have to be done against a background of uncertainty regarding treaty negotiations. This is something of real consequence to all Canadians operating internationally, including the chartered banks, which at present are expanding on a world-wide basis in order to maintain their position in the rapidly increasing and extremely competitive international banking field.

54. In developing their international business, the banks have been alert to the growing desire in many countries for some form of

51. Il propose également de conserver, dans le nouveau système, la méthode actuelle d'attribution de crédits «par pays». Cette façon de procéder place le contribuable canadien dans une situation très désavantageuse par rapport à son homologue américain, qui peut agencer ses revenus étrangers de façon à profiter au maximum de dégrèvements fiscaux. A notre avis, le Canada devrait adopter une forme d'étalement des crédits semblable à celle qui existe aux États-Unis. Cependant, si la méthode «par pays» est retenue, les banques recommandent que tout impôt étranger versé par les contribuables canadiens sur une source de revenu particulière fasse l'objet d'un crédit. Souvent, les succursales étrangères des banques canadiennes touchent des revenus sur lesquels des impôts ont déjà été versés dans un troisième pays. Selon les dispositions de la loi actuelle, l'impôt perçu par ce troisième pays ne peut faire l'objet d'un crédit fiscal au Canada. Nous considérons que le crédit accordé pour les impôts à l'étranger devrait être égal au moindre du montant de l'impôt payable au Canada ou du total des impôts payés à un pays étranger. Il faudrait en outre qu'un dégrèvement soit accordé pour les impôts versés par les compagnies qui sont elles-mêmes les filiales d'une filiale directe située dans un pays n'ayant pas de traité avec le Canada.

52. Nous croyons fermement qu'il faudrait que la définition légale des «revenus de placements et revenus connexes» établisse une distinction entre maisons financières et «investisseurs», comme c'est le cas aux termes des dispositions fiscales en vigueur aux États-Unis. Néanmoins, en ce qui concerne les revenus de placements en général, il semble que, aux États-Unis, les méthodes d'impositions particulières à ce genre de revenus se soient avérées d'application difficile. Nous croyons donc opportun de recommander que de telles méthodes ne soient pas adoptées au Canada et que l'on étudie plutôt d'autres moyens d'éviter les abus.

#### Imposition des filiales étrangères

53. Nous appréhendons l'éventualité que les transactions canadiennes à l'échelle internationale soient désormais compromises à cause du climat d'incertitude qui caractérise la négociation des traités. Ceci est important pour tous les Canadiens faisant affaire à l'étranger, notamment les banques à charte, qui étendent actuellement leur activité dans le monde entier pour conserver, malgré la concurrence, la place qu'elles occupent au sein d'une collectivité bancaire internationale en pleine évolution.

54. En étendant leur activité internationale, les banques ont pris conscience du fait que dans plusieurs pays on souhaite participer,



local participation. Under the White Paper proposals, planning for the establishment or expansion of local subsidiaries in the present non-treaty countries would become more difficult. Furthermore, in low tax jurisdictions the advantages could be denied to a Canadian bank, whereas a competitor from another country might well continue to profit from them. In fact the White Paper provisions would effectively negate any local tax incentives if a treaty were not eventually negotiated. In our view, the cumulative effect of the proposals, if passed unchanged, would be to place Canada in a non-competitive position compared with other countries.

### Tax Treaties

55. The banks welcome government proposals to expand the network of treaties with other countries and to re-negotiate existing treaties. It is noted that Canada's future treaties will be influenced to a considerable extent by the draft model tax convention published by the Fiscal Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development. We hope that the banks and other Canadian corporations operating in the international field will have an opportunity to make recommendations to the authorities on the form which Canada's treaties should take. For instance, we point out that Canada, like most other taxing countries, imposes its income tax on the net profits of business transactions. In the field of commercial lending, the net profits are computed by deducting from gross interest received (a) the interest paid for loanable funds; and (b) other related costs. In international transactions, however, interest paid on commercial lending is often not distinguished from interest on investments, so that the source country imposes a withholding tax on the gross interest from commercial lending as well as on the gross interest from investments. Canada itself imposes a 15 per cent tax on loan interest flowing from a Canadian borrower to a foreign lender, even when the foreign lender is a financial institution unrelated to the borrower. The foregoing practice is reflected in Canada's present tax treaties with other countries where commercial interest is excluded from the definition of "industrial and commercial profits". We consider this an anomaly which should be corrected. New reciprocal treaties offer an obvious means of correction.

56. The banks commend the White Paper proposal that in future tax treaties Canada be prepared to recognize income taxes levied by

sous une forme ou sous une autre, aux activités des entreprises étrangères. Selon les propositions du Livre blanc, les projets d'implantation ou d'expansion de filiales dans les pays non signataires de traités seraient plus difficiles à réaliser. En outre, dans les pays où les taux d'imposition sont les moins élevés, les banques canadiennes pourraient être privées de certains avantages fiscaux dont pourraient continuer à profiter leurs concurrents d'autres pays. En pratique, faute d'un traité, les dispositions du Livre blanc rendraient nul l'effet des stimulants fiscaux offerts par ces pays. A notre avis, si les propositions étaient adoptées telles quelles, elles finiraient par rendre le Canada non concurrentiel sur le plan international.

### Traités fiscaux

55. Les banques accueillent avec satisfaction les propositions concernant la renégociation des traités existants et la signature de nouveaux traités avec d'autres pays. D'autre part, elles notent le fait que les traités du Canada s'inspireront largement, à l'avenir, du modèle de convention publié par le comité fiscal de l'OCDE. Nous espérons que les banques et autres entreprises canadiennes faisant affaire à l'étranger seront invitées à faire des recommandations aux autorités fiscales sur les modalités à inclure dans les traités du Canada. Par exemple, au Canada comme dans la plupart des autres pays qui perçoivent des impôts, le bénéfice net réalisé sur les transactions commerciales sert de base au calcul de l'impôt sur le revenu. Dans le domaine des prêts commerciaux, les bénéfices nets sont calculés en déduisant de l'intérêt brut encaissé les intérêts payés pour emprunter les fonds prêtés, et les autres frais accessoires. Dans les transactions internationales, cependant, il arrive souvent que l'on ne fasse pas de distinction entre les intérêts payés sur les prêts commerciaux et ceux payés sur placements; si bien que le pays d'origine perçoit une retenue fiscale sur l'intérêt brut encaissé aussi bien sur les prêts commerciaux que sur les placements. Pour sa part, le Canada perçoit un impôt de 15 pour cent sur l'intérêt versé par les emprunteurs canadiens à des prêteurs étrangers, même si le prêteur étranger est un établissement financier n'ayant aucun lien avec l'emprunteur. Cette façon de procéder se retrouve dans les traités fiscaux liant le Canada à d'autres pays où les intérêts commerciaux n'entrent pas dans la définition des «profits industriels et commerciaux». A notre avis, ceci est une anomalie que l'on doit corriger et nous croyons que la négociation de nouveaux traités permettrait de le faire.

56. Pour ce qui est des futurs traités fiscaux du Canada, les banques approuvent la proposition de tenir compte, sous condition de réci-

political sub-divisions of foreign countries on a reciprocal basis. In Switzerland, for example, taxes levied by some political sub-divisions are higher than the federal tax burden.

#### Treaty Tribunal

57. In its brief to the Royal Commission on Taxation, this Association drew attention to the need for machinery for consultation between countries on tax matters. We pointed out that the taxpayer's position is especially difficult if he must await assessment by both taxing authorities before he can be assured under present treaties that, in given circumstances, double taxation is to be avoided in accordance with the terms of the treaties. In its oral examination of the Association, the Commission asked many questions on this point and the banks gave examples of specific problems. It is worth recording that several banks have been waiting ten years for agreement on allocation of tax liability between the Canadian tax authorities and those of another country with which Canada has a tax agreement. The Royal Commission recommended that tax treaties should provide for a tribunal to resolve disputes and problems of double taxation. The banks urge early adoption of this recommendation and inclusion of such a provision in all future treaties.

procrité, des impôts sur le revenu que perçoivent les subdivisions politiques de certains pays. En Suisse, par exemple, les cantons perçoivent plus d'impôts que le gouvernement fédéral.

#### Interprétation des traités

57. Dans son mémoire à la Commission royale d'enquête sur la Fiscalité, notre association avait démontré la nécessité d'établir entre les pays des mécanismes de consultation sur les questions fiscales. Nous avons alors souligné que la situation du contribuable est particulièrement difficile dans les cas où il doit attendre de connaître le montant de l'impôt qu'il devra verser aux deux pays avant d'être sûr qu'il pourra, aux termes des traités actuels, éviter d'être imposé deux fois. Dans les questions qu'elle a posé de vive voix à l'Association, la Commission est souvent revenue sur ce point et les banques lui ont présenté des exemples précis de telles difficultés. Nous croyons devoir signaler ici que plusieurs banques durent attendre six ans avant que n'intervienne une entente sur la répartition des impôts entre le fisc canadien et celui d'un pays avec lequel le Canada avait une entente fiscale. La Commission royale avait recommandé que les traités fiscaux prévoient la constitution d'un tribunal pour résoudre les différends et les problèmes de double imposition. Les banques demandent instamment que cette recommandation soit adoptée au plus tôt et qu'une telle disposition soit désormais incluse dans tout nouveau traité.



## APPENDIX 29-B

A Brief on the White Paper on Taxation  
submitted to

Mr. Gaston Clermont

Chairman of the Standing Committee on  
Finance, Trade and Economic Affairs  
by

D. Brewer

S. Friedland

J. Vassof, and

J. Wiginton

all of the Capital Markets Research Pro-  
gramme of the Faculty of Administrative Stu-  
dies of York University.

Mr. Gaston Clermont,

Chairman of the Standing Committee on  
Finance, Trade and Economic Affairs

House of Commons,  
Ottawa, Canada.

The following analysis of the White Paper  
on Taxation has been prepared by Professors  
Brewer, Vasoff, Wiginton and myself as  
senior staff of the Capital Markets Research  
Programme. We appreciate the interest  
expressed by the Committee Staff in our  
work and look forward to the opportunity of  
meeting with you and your Committee in the  
near future.

Cordially,

S. Friedland,

Director.

## TABLE OF CONTENTS

## SUMMARY AND CONCLUSIONS

THE CAPITAL MARKETS RESEARCH  
PROGRAMMETHE ROLE OF THE CAPITAL MARKETS  
RESEARCH PROGRAMME IN THE  
WHITE PAPER DEBATE

## THE VALUATION MODEL

Summary

The Dividend Growth Model

Portfolio Aspects

ANALYSIS OF THE WHITE PAPER  
ANALYSIS

Widely-Held

Closely-Held

Closely-Held vs. Widely-Held

Break-Point Analysis

Implications of Analysis

## APPENDICE 29-B

Mémoire relatif au Livre blanc sur  
la fiscalité soumis à

M. Gaston Clermont

président du Comité permanent des finances,  
du commerce et des questions économiques  
par

D. Brewer

S. Friedland

J. Vassof, et

J. Wiginton

participant au Programme de recherche sur  
les marchés des capitaux de la Faculté  
des sciences administratives de  
l'Université de York.

M. Gaston Clermont

Président du Comité permanent  
des finances, du commerce et des  
questions économiques,  
Chambre des communes,  
Ottawa, Canada.

Voici l'analyse du Livre blanc sur la fisca-  
lité qu'ont préparée les professeurs Brewer,  
Vasoff, Wiginton et moi-même en tant que  
cadres supérieurs du Programme de recher-  
che sur les marchés des capitaux. Nous  
remercions les membres du Comité de s'inté-  
resser à notre travail et nous attendons impa-  
tamment l'occasion prochaine de nous ren-  
contrer avec vous et votre comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de  
nos sentiments respectueusement dévoués.

S. Friedland,

directeur.

## TABLE DES MATIÈRES

## SOMMAIRE ET CONCLUSIONS

PROGRAMME DE RECHERCHE SUR LES  
MARCHÉS DES CAPITAUXLE RÔLE QU'ASSUME LE PROGRAMME  
DE RECHERCHE SUR LES MARCHÉS  
DE CAPITAUX DANS LES DÉBATS  
RELATIFS AU LIVRE BLANC

## LE MODÈLE D'ÉVALUATION

Sommaire

Le modèle de croissance des dividendes

Aspects de portefeuille

ANALYSE DES PROPOSITIONS DU LIVRE  
BLANC

Sociétés ouvertes

Sociétés fermées

Opposition entre la compagnie fermée et  
la compagnie ouverte

Analyse des points d'équilibre

Implications de l'analyse

EVALUATION OF MODIFICATIONS TO  
THE WHITE PAPER PROPOSALS

All Companies Widely-Held  
25 Percent Dividend Tax Credit  
50 Percent Tax Credit  
100 Percent Dividend Flow-Through  
Other Proposals

## APPENDIX A

ÉVALUATION DES MODIFICATIONS À  
APPORTER AUX PROPOSITIONS DU  
LIVRE BLANC

Toutes les compagnies ouvertes  
Dégrèvement des dividendes de 25 p. 100  
Dégrèvement fiscal de 50 p. 100  
Mouvement de dividendes de 100 p. 100  
Autres propositions

## APPENDICE A

## SUMMARY AND CONCLUSIONS

The basic analytic device used throughout this brief is a stock valuation model with portfolio variations. This model enables us to compare the relative values of shares under existing law with the White Paper proposals, or any tax change.

In general, the White Paper's impact on value is to lower value of shares, particularly for those in upper income brackets. The impact on closely-held companies is even more severe than on widely-held companies. The problem is not merely one of reducing value, but generally reducing value for firms which finance much of their growth internally more than for firms which have low growth or easy access to external financing. Comparisons of the model results with historical retention ratios of Canadian companies is not conclusive but suggests the possibility that corporate growth could be reduced by some 40 percent. Anti-growth impact should be particularly strong for companies under \$10,000,000 in assets.

Comparisons are made between value under existing tax laws, the White Paper and three modifications to the White Paper: 25 percent dividend tax credit and tax on 50 percent of capital gains; 50 percent tax credit and tax on 50 percent of capital gains; and 100 percent dividend flow-through of corporate taxes and tax on 50 percent of capital gains. Though recommendations are not made, the last alternative is clearly superior in impact on value and in favour of firms retaining earnings. However, the second alternative is probably cheaper and reduces some of the anti-private growth bias in the White Paper proposals.

## SOMMAIRE ET CONCLUSIONS

Le principal moyen d'analyse que nous employons dans ce mémoire est un modèle d'évaluation des valeurs comprenant des variations de portefeuille. Ce modèle nous permet de comparer les valeurs relatives des actions, en conformité de la présente loi, avec les propositions du Livre blanc, ou avec toutes modifications fiscales.

En général, l'incidence qu'exerce le Livre blanc sur la valeur, c'est de diminuer la valeur des actions, surtout pour les personnes qui se trouvent dans les tranches supérieures du revenu. L'incidence produite sur les compagnies fermées est même plus considérable que sur les compagnies ouvertes. Le problème ne consiste pas simplement à réduire la valeur, mais à réduire la valeur des sociétés qui financent une grande partie de leur expansion d'une façon interne, plus que la valeur des sociétés qui ont une faible expansion ou qui ont facilement accès au financement externe. Les comparaisons établies entre les résultats du modèle et les coefficients de retenue réelle des compagnies canadiennes ne sont pas concluantes, mais laissent entrevoir la possibilité de réduire de quelque 40 p. 100 l'expansion des sociétés. Les compagnies dont l'actif est inférieur à \$10 millions doivent subir une forte incidence contraire à leur expansion.

Des comparaisons ont été établies entre la valeur selon les présentes lois fiscales, le Livre blanc et trois modifications apportées au Livre blanc: 25 p. 100 de dégrèvement d'impôt sur les dividendes et un impôt de 50 p. 100 des gains de capital; un dégrèvement fiscal de 50 p. 100 et un impôt sur 50 p. 100 des gains de capital; et 100 p. 100 de mouvement de dividendes des impôts sur les sociétés et un impôt sur 50 p. 100 des gains de capital. Aucune recommandation n'a été formulée, cependant cette dernière possibilité est nettement supérieure en tant qu'influence exercée sur la valeur des sociétés qui retiennent des gains et exercée en leur faveur. Toutefois, la seconde possibilité est probablement moins coûteuse et réduit certaines tendances contraires à l'expansion privée qu'expose le Livre blanc.



## THE CAPITAL MARKETS RESEARCH PROGRAMME

The Capital Markets Research Programme is part of the Faculty of Administrative Studies of York University. Its purpose is to investigate a wide range of financial problems using contemporary analytic techniques. The methodology of mathematical statistics and economic analysis are implemented by the extensive use of computer technology and a large library of computer-compatible data banks. Funding for the Programme comes from a Ford Foundation grant to the Faculty of Administrative Studies, as well as from a number of generous Canadian donors including Wood Gundy, Ltd. and the Toronto Stock Exchange. A fuller description of the activities of the Capital Markets Research Programme may be found in its First Progress Report, 1970-71.

### PART I

#### THE ROLE OF THE CAPITAL MARKETS RESEARCH PROGRAMME IN THE WHITE PAPER DEBATE

Since last November, the Proposals for Tax Reform put forth by Mr. Benson have been the subject of a prolonged debate throughout the country. Within one week of the White Paper's distribution, the senior staff of the Capital Markets Research Programme appeared on the floor of the Toronto Stock Exchange and presented a televised analysis of the major implications of the tax proposals. Many of the points made then have subsequently become well-known and have been adopted by various groups presenting briefs to the Commons Committee. As an academic organization, the Capital Markets Research Programme neither opposes nor supports the White Paper proposals. Further, we see no point in reiterating criticisms with which the Commons Committee must be fully familiar by now.

However, in the process of analyzing the White Paper proposals, we have developed an analytic model which appears to us to have certain virtues that can be helpful in clarifying certain issues that have emerged in the debate and may be useful in designing the ultimate set of tax proposals. This model is relatively simple, but broad enough that it can show the impact not only of the White Paper proposals, but of many of the suggested changes that have been made during the debate. The model generates a single ratio or

## PROGRAMME DE RECHERCHE SUR LES MARCHÉS DES CAPITAUX

Le Programme de recherche sur les marchés de capitaux est une des matières qu'enseigne la Faculté des sciences administratives de l'Université de York. Il enquête sur un vaste éventail de problèmes financiers dus à l'emploi de techniques analytiques contemporaines. On met en œuvre la méthodologie des statistiques mathématiques et l'analyse économique au moyen de l'usage extensif de la technologie électronique et d'une vaste bibliothèque de banques de données traitables par ordinateur. Les fonds destinés au Programme proviennent d'un don que la Fondation Ford avait octroyé à la Faculté des sciences administratives ainsi que d'un certain nombre de généreux donateurs canadiens incluant la Wood Gundy Ltd. et la Bourse de Toronto. On trouvera une description plus complète des activités du Programme de recherche sur les marchés des capitaux dans le Premier rapport intérimaire, 1970-1971.

### PARTIE I

#### LE RÔLE QU'ASSUME LE PROGRAMME DE RECHERCHES SUR LES MARCHÉS DE CAPITAUX DANS LES DÉBATS RELATIFS AU LIVRE BLANC

Depuis novembre dernier, les propositions de réforme fiscale publiées par M. Benson ont fait le sujet d'un débat prolongé dans tout le pays. Au cours d'une semaine de diffusion du Livre blanc, les cadres supérieurs du Programme de recherche sur les marchés des capitaux sont venus à la Bourse de Toronto présenter une analyse télévisée des implications principales des propositions fiscales. Bien des arguments qui y ont été présentés sont maintenant très connus et ont été adoptés par divers groupes qui soumettent des mémoires à la Chambre des communes. En tant qu'organisation classique, le Programme de recherche sur les marchés des capitaux ne désapprouve ni n'appuie les propositions du Livre blanc. De plus, nous ne voyons pas pourquoi nous devrions renouveler les critiques qui sont familières actuellement au Comité de la Chambre des communes.

Cependant, au cours de l'analyse des propositions du Livre blanc, nous avons mis au point un modèle analytique qui, croyons-nous, possède certaines qualités susceptibles d'éclaircir des questions provenant du débat et d'élaborer la dernière série de propositions fiscales. Ce modèle est relativement simple, mais suffisamment ample pour montrer l'incidence non seulement des propositions du Livre blanc, mais aussi de bien des modifications qui ont été suggérées durant le débat. Ce modèle engendre un simple rapport ou une simple valeur relative

relative value, which compares the value of the holdings of a shareholder in a specific tax bracket under existing tax law with the value of his holdings under the White Paper proposals, or any other set of tax proposals. It can reflect the distinction between widely and closely-held companies, show the impact of personal tax bracket shifts as well as capital gains taxation, reflect changes in economic growth rates, and include virtually all tax variables that will effect companies and individual shareholders. To our knowledge, the application of this model to tax problems is unique.

Part II of this brief presents a description of the model and the assumptions on which it is based. Part III contains an analysis of the impact of many of the White Paper proposals on share values and company growth as shown by the model. Part IV shows the effects of implementing various proposed modifications to the White Paper proposals. Although we have analyzed most of the relevant White Paper proposals in Part III and many of the most commonly presented amendments to the White Paper proposals in Part IV, the Committee may well be interested either in the analysis of aspects of the White Paper which have not been covered, or in proposed changes which we have not considered.

We would welcome the opportunity to supplement this Brief with any additional analyses the Committee desires.

## PART II

### THE VALUATION MODEL

#### Summary

The valuation model which lies at the heart of our analysis is reasonably familiar to financial analysis. It has been extensively tested by various researchers, including the Capital Markets Research Programme staff, both in Canada and the United States and provides a reasonably good description of differences among the values of different common stocks. The effect of tax changes on security values can be found by modifying the valuation model to reflect both corporate and personal taxes. This has been done for the existing tax legislation and for the White Paper proposals. The values under the two tax systems can then be compared, which we have done by dividing the value that would obtain under the White Paper proposals by the value that would obtain under existing legislation.

qui compare la valeur des effets en portefeuille d'un actionnaire situé dans une tranche spécifique de l'impôt selon la loi actuelle avec la valeur de ses effets en portefeuille conformément aux propositions du Livre blanc ou de tout autre ensemble de propositions fiscales. Il peut refléter la distinction entre les compagnies ouvertes et fermées, montrer l'incidence des changements de tranche personnelle d'imposition aussi bien que d'imposition des gains de capital, refléter les changements des taux de croissance économique et inclure virtuellement toutes les variables fiscales qui pèseront sur les compagnies et les actionnaires particuliers. A notre connaissance, l'application de ce modèle aux problèmes fiscaux est unique.

La Partie II de ce mémoire présente une description du modèle et les hypothèses sur lesquelles il se fonde. La Partie III contient l'analyse de l'incidence que produisent certaines propositions du Livre blanc sur les valeurs des actions et sur la croissance de la compagnie comme l'expose le modèle. La Partie IV montre les effets provenant de la mise en œuvre de certaines modifications à apporter aux propositions du Livre blanc. Nous avons analysé la plupart des propositions importantes du Livre blanc dans la Partie III et plusieurs des modifications les plus souvent mentionnées des propositions du Livre blanc dans la Partie IV, aussi le Comité serait-il intéressé soit à l'analyse des aspects du Livre blanc qui n'ont pas été touchés, soit aux changements proposés qui n'ont pas été étudiés.

Nous voudrions compléter ce mémoire par d'autres analyses que le Comité désire effectuer.

## PARTIE II

### LE MODÈLE D'ÉVALUATION

#### Sommaire

Le modèle d'évaluation qui se situe au cœur de notre analyse est assez familier à l'analyse financière. Maints chercheurs, y compris le personnel du Programme de recherche sur les marchés des capitaux, tant au Canada qu'aux États-Unis, l'ont soumis à des essais intenses et il offre une assez bonne description des différences qui existent entre les diverses actions communes. L'effet qu'exercent les changements fiscaux sur les valeurs garanties peut être obtenu en modifiant le modèle d'évaluation de telle sorte qu'il reflète les impôts sur les personnes et sur les sociétés. C'est ce qui a été fait pour la législation fiscale actuelle et pour les propositions du Livre blanc. On peut alors comparer les valeurs selon les deux régimes fiscaux; nous l'avons fait en divisant la valeur obtenue conformément aux propositions du Livre blanc par la valeur découlant de la législation actuelle.



Comparisons have to be made over a range of personal tax brackets, and, in order to analyze the results, certain assumptions have to be made. We tentatively accepted Mr. Benson's assumption that the tax proposals will not affect aggregate economic growth adversely. In terms of the model, this means that we have assumed the rate of return on investment projects confronting firms will be the same on a before-tax basis with the White Paper proposals as they are under existing legislation. This assumption could be modified. We have made the comparisons under the further assumption that dividend policy is constant.

Given these assumptions, we can compare share values under the White Paper with those that would prevail under existing legislation for individual investors in various personal tax positions. These comparisons are significant in themselves and provide the basis for further analysis of the probable effects of the proposed tax changes.

This is an accurate but brief description of how the analytic model has been developed and will be applied. A more detailed, but still simplified version of the model follows. Those who wish a full description of the technical details of the model are referred to Appendix A of this brief.

#### The Dividend Growth Model

The value of a share to an investor is the present value of its expected future dividends. This is true even if the holder does not expect to keep the share for a long time, since he expects a price equal to the present value of the expected future dividends from the purchaser when he sells the share. If the dividend level is expected to be constant, the value of the share can be expressed as:

$$V = \frac{D}{k}$$

where V is the value, D the constant level of cash dividends, and k is the rate of return required on an investment in a particular risk class. For example, if dividends are expected to remain at \$1.00 per share into the indefinite future, and the required rate of return is 10 per cent, the value of the share will be \$10.00.

Capital gains or losses can occur in this case only if either the expected level of dividends or the required rate of return changes. For example, if expected dividends rise to \$1.50 because of an expansion of the firm or inflation in the economy, the value will rise, to \$15.00. If the required rate of

On doit établir des comparaisons dans un éventail de tranches d'impôts particulières, et formuler certaines hypothèses pour en analyser les résultats. Nous avons accepté avec une certaine hésitation l'hypothèse de M. Benson suivant laquelle les propositions fiscales ne déprimeront pas la croissance économique globale. Pour employer les termes du modèle, cela signifie que nous avons supposé que le taux de rendement des projets de placements qu'envisagent les sociétés sera le même, impôts non déduits, selon les propositions du Livre blanc que selon la loi actuelle. Nous avons établi des comparaisons en supposant de plus que la politique des dividendes est constante.

Compte tenu de ces hypothèses, nous pouvons comparer les valeurs des actions selon le Livre blanc avec celles qui auraient cours selon la loi actuelle concernant les investisseurs particuliers des différentes tranches fiscales personnelles. Ces comparaisons sont significatives en elles-mêmes et offrent une base pour une plus ample analyse des effets probables qu'auront les changements fiscaux proposés.

Voilà une description exacte mais brève de la mise au point et de l'application du modèle analytique. Nous exposerons un peu plus loin une version plus détaillée mais encore simple du modèle. Nous renvoyons à l'appendice A de ce mémoire ceux qui désirent une description complète du modèle avec les détails techniques.

#### Le modèle de croissance des dividendes

Pour un investisseur, la valeur d'une action, c'est la valeur actuelle des dividendes futurs prévus. Ceci est vrai, même si l'actionnaire ne s'attend pas à garder l'action longtemps, car il prévoit retirer un prix égal à la valeur actuelle des dividendes futurs de l'acheteur lorsqu'il vend l'action. Si le niveau de dividendes est supposé être constant, la valeur de l'action s'exprime ainsi:

$$V = \frac{D}{k}$$

V est la valeur, D le niveau constant des dividendes en espèces, et k est le taux de rendement requis d'un investissement appartenant à une catégorie spéciale de risques. Par exemple, si les dividendes sont supposés rester à \$1 l'action dans un avenir indéfini, et que le taux requis de rendement est de 10 p. 100, la valeur de l'action sera de \$10.

Des gains ou des pertes de capital peuvent se produire dans ce cas, que si le niveau supposé de dividendes ou le taux requis de rendement change. Par exemple, si les supposés dividendes se haussent à \$1.50, par suite de l'expansion de la société ou de l'inflation de l'économie, la valeur s'élèvera à \$15. Si le

return is increased to 12 percent, perhaps because of an overall increase in interest rates, the value of the share would be \$8.50. Unanticipated changes such as these may be viewed as windfall gains or losses.

If dividends are not at a constant level, the computation of present value is somewhat more complicated. However, the principal is the same. Again, windfall losses and windfall gains can occur if either expectations about dividends change or if the required rate of return shifts.

Capital gains and losses can be developed as the result of the company's dividend policy. In this case, the firm retains a portion of earnings and reinvests this portion. As a result of the reinvestment, the firm's ability to pay dividends in the future is enhanced. Hence, the value of a share in such a firm will tend to rise resulting in a systematic capital gain. The rise in value will depend upon how profitably the firm can reinvest its earnings and how large a share of earnings is retained.

If we assume the firm continually retains a constant percentage of earnings and reinvests these earnings at a given expected rate of return, the value of the firm can be expressed as follows:

$$V = \frac{D_0}{k-r}$$

where  $D_0$  represents dividends in the base period,  $r$  is the rate of return expected on reinvested earnings, and  $b$  is the portion of earnings retained. From this formulation, it is clear that the greater the rate of return on reinvested earnings and the greater the portion of earnings retained, the larger the value of the share. For example, with dividends of \$1.00,  $k$  of 0.10,  $r$  equal to 0.15, and  $b$  equal to 0.5, the value of a share is:

$$\$40 = \frac{\$1.00}{0.1 - (0.15)(0.5)}$$

If the rate of return expected on reinvested earnings could be maintained with a larger volume of reinvested funds, so that  $b$  could be raised to 0.6, the value of a share would become:

$$\$80 = \frac{\$0.80}{0.1 - (0.15)(0.6)}$$

The growth shown by manipulating the rate of retention is simply illustrative. It does not follow in the real world that a firm can make added investments without a decline in the rate of return on these investments.

taux requis de rendement atteint 12 p. 100, peut-être à cause d'une augmentation générale des taux d'intérêts, la valeur de l'action sera de \$8.50. Des changements aussi soudains que ceux-ci peuvent être considérés comme des gains ou des pertes inattendus.

Lorsque les dividendes ne sont pas à un niveau constant, le calcul de la valeur actuelle est un peu plus compliqué. Cependant le principal est le même. De nouveau, des pertes inattendues et des gains inattendus peuvent se produire lorsqu'il s'opère un changement des prévisions de dividendes ou du taux requis de rendement.

Des gains et des pertes de capital peuvent survenir à la suite de la politique de dividendes de la compagnie. Dans ce cas, la société retient une portion des gains et la réinvestit. Dû au réinvestissement, la société possède un pouvoir accru de payer les dividendes. D'où, la valeur de l'action d'une telle société tendra à s'élever par suite d'un gain systématique de capital. La hausse de la valeur dépendra des profits réalisés sur les investissements de la société et de l'importance de la retenue des gains.

Si nous supposons que la société retient continuellement un pourcentage constant de gains qu'elle réinvestit à un taux prévu de rendement, la valeur de la société peut s'exprimer ainsi:

$$V = \frac{D_0}{k-r}$$

$D_0$  représente les dividendes de la période de base,  $r$  est le taux de rendement supposé des gains réinvestis, et  $b$  est la portion retenue des gains. Il ressort clairement de cette formule que la valeur de l'action sera d'autant plus grande que le taux de rendement des gains réinvestis et la part retenue des gains seront considérables. Par exemple, lorsque nous avons les dividendes de \$1,  $k$  de 0.10,  $r$  égal à 0.15, et  $b$  égal à 0.5, la valeur de l'action est:

$$\$40 = \frac{\$1}{0.1 - (0.15)(0.5)}$$

Si l'on pouvait maintenir le taux de rendement supposé des gains réinvestis avec un plus grand volume de fonds réinvestis, de sorte que  $b$  puisse s'élever à 0.6, la valeur de l'action serait:

$$\$80 = \frac{\$0.80}{0.1 - (0.15)(0.6)}$$

La croissance obtenue par la manipulation du taux de retenue n'est qu'à mode d'explication. Il ne suit pas nécessairement qu'une société puisse effectuer d'autres placements sans voir baisser le taux de rendement de ces investissements.



The model generates a systematic capital gain in that, as earnings are retained and reinvested profitably, future dividends rise. In the future, therefore, higher dividends will be available, which will be reflected in rising share value. Using the example where 50 percent of earnings were retained, one year after the initial retention, the firm will pay a dividend consisting of the base dividend of \$1.00 plus 50 percent of the added earnings resulting from reinvestment, or a total dividend of  $\$1.00 + (0.15)(\$1.00)(0.5) = \$1.075$  per share. The value of a share will then be:

$$\frac{\$1.075}{.1 - (0.15)(0.5)} = \$43.00,$$

i.e. there will be a systematic capital gain of \$3.00. Though this model is quite simplistic, it provides a surprisingly good fit when applied to historic security values.<sup>1</sup>

It should be noted that the increase in value at the end of the first year (\$43-\$40) indicates a growth rate of 7.5 percent. This is equal to  $rb$ , i.e. 0.15 percent  $\times$  0.5. The value of a share will rise each year by 7.5 percent. At the end of the second year, the value of a share will be \$46.23, a one period increase of 7.5% over the previous period's price. Thus, the growth rate of the firm is the product of the rate of return on reinvested funds times the proportion of funds retained. The model can then be restated as:

$$V = \frac{D_0}{k-g}$$

where  $g$  is the growth rate and  $g=rb$ .  
Portfolio Aspects

Analytically, the model as it stands now has three loose ends: the dividend policy of the company, as reflected by the 'b' term in the equation; the rate of return on the company's investment projects reflected in the 'r' term; and the risk-adjusted rate of return required by investors shown as 'k'.

Since the purpose of the analysis is to compare the effects of taxes, we can tie-up the first two loose ends by assuming that they are given and will remain the same under either existing or proposed tax provisions. As a result of the analysis, both of these assumptions will be challenged.

The rate of return required by investors will be handled differently. There is much evidence to support the contention that the

Le modèle engendre un gain de capital systématique, car lorsque les gains sont retenus et réinvestis avec profit, les futurs dividendes augmentent. Désormais, nous pourrions obtenir de plus hauts dividendes qui se refléteront dans la hausse de la valeur de l'action. Supposons, par exemple, que nous retenons 50 p. 100 des gains, un an après la retenue initiale, la société paiera un dividende composé d'une base de \$1 plus 50 p. 100 des gains ajoutés provenant du réinvestissement, ou un dividende total de  $\$1 + (0.15)(\$1)(0.5) = \$1.075$  par action. La valeur d'une action sera donc:

$$\frac{\$1.075}{.1 - (0.15)(0.5)} = \$43,$$

et le gain de capital systématique sera de \$3. Ce modèle est tout à fait simpliste, mais il s'adapte d'une façon surprenante aux vraies valeurs garanties.<sup>(1)</sup>

Remarquons que l'augmentation de la valeur à la fin de la première année (\$43-\$40) indique un taux de croissance de 7.5 p. 100. Ceci est égal à  $rb$ , ou 0.15 p. 100  $\times$  0.5. La valeur de l'action s'élèvera annuellement de 7.5 p. 100. A la fin de la deuxième année, la valeur de l'action sera de \$46.23, une période d'augmentation de 7.5 p. 100 sur le prix de la période antérieure. Ainsi, le taux de croissance de la société est le produit du taux de rendement des fonds réinvestis proportionnellement aux fonds retenus. Le modèle peut donc se reformuler ainsi:

$$V = \frac{D_0}{k-g}$$

$g$  représente le taux de croissance et  $g=rb$ .  
Aspects de portefeuille

Au point de vue analytique, le modèle a actuellement trois fins flottantes: la politique de dividendes de la compagnie représentée par le terme «b» de l'équation; le taux de rendement des projets d'investissement de la compagnie, représenté par le terme «r»; et le taux de rendement adapté au risque suivant les exigences des investisseurs, représenté par «k».

Le but de l'analyse étant de comparer les effets des impôts, nous pouvons bloquer les deux premières fins flottantes, en supposant qu'elles sont présentées les mêmes et le resteront selon les dispositions existantes ou proposées de l'impôt. Par suite de l'analyse, ces deux hypothèses seront contestées.

Le taux de rendement requis par les investisseurs sera traité différemment. Bien des preuves appuient la prétention suivant laquelle

<sup>1</sup> Gordon, M. H., *The Investment, Financing, and Valuation of the Corporation*. Homewood, Ill.: Richard D. Irvin, 1962.

<sup>1</sup> Gordon, M. H., *The Investment, Financing, and Valuation of the Corporation*. Homewood, Ill.: Richard D. Irvin, 1962.

risk associated with a security is related to the volatility of its rate of return.<sup>2</sup> The realized rate of return can be volatile either because of the volatility of its dividends, which for most stocks are not very volatile, and/or because of the volatility of the stock's expected price. Investors appear to require higher rates of return the more volatile the stock's realized rate of return.

Not only is the required rate of return on a stock proportional to the volatility of its rate of return, but the relationship among stocks of different volatility appears to be linear.<sup>3</sup> The straight-line relationship simplifies the problem of defining the risk-return relationship. Take the return of a short-term Treasury Bill as being essentially a risk-free rate of return, since there is virtually no volatility in its yield. We can then state:

$$k = \alpha + C(\text{Var}_k)$$

where  $\alpha$  is the risk-free rate of return, i.e. the yield with no volatility,  $c$  is a constant and is the slope of the line relating securities with yields of different volatilities, and  $\text{Var}_k$  is a measure of the volatility of the stock in question. Substituting this into the valuation equation, we have:

$$V = \frac{D_0}{\alpha + c(\text{Var}_k) - g}$$

The model has been presented with no account taken either of corporate or personal taxation. Corporate taxes will reduce the earnings flow available either for reinvestment or payment of dividends. Personal taxation will reduce the value of dividends, interest on the risk free Bill, and capital gains to the shareholder. The actual manipulations to move from a no-tax to either existing tax law or the White Paper proposals are as complex as the laws and proposals. They are presented in Appendix A, and will not be duplicated here. What emerges are two versions of the valuation model: one reflecting the after tax value of the model considering existing tax laws; and the other is the after-tax value expression reflecting the tax provisions of the White Paper.

<sup>2</sup> Arditti, F. D., "Risk and the Required Return on Equity", *Journal of Finance*, Vol. XXII, No. 1 (March 1967) pp. 19-36.

<sup>3</sup> Sharpe, W. F., "Capital Asset Prices: A Theory of Market Equilibrium under Conditions of Risk", *Journal of Finance*, Vol. XIX (Sept., 1964) pp. 425-442.

Jenson, M. C. "Risk, The Pricing of Capital Assets, and The Evaluation of Investment Portfolios" *The Journal of Business* (April, 1968) pp. 167-247.

le risque associé à une garantie dépend du flottement de son taux de rendement.<sup>(2)</sup> Le taux de rendement atteint peut être flottant, soit à cause du flottement de ses dividendes, qui pour la plupart des valeurs ne sont pas très flottants, soit à cause du flottement du prix supposé des valeurs. Les investisseurs semblent exiger que plus le taux de rendement des valeurs est flottant plus il doit être élevé.

Non seulement le taux de rendement exigé d'une valeur est proportionnel au flottement de son taux de rendement, mais la relation qui existe entre les valeurs possédant divers degrés de flottement semble être linéaire.<sup>(3)</sup> La relation en droite ligne simplifie le problème de définir le rapport risque-rendement. Prenons le rendement d'un bon du Trésor à court terme dont le taux ne comporte absolument aucun risque, puisque en pratique il n'est pas flottant. Nous pouvons donc dire:

$$k = \alpha + C(\text{Var}_k)$$

$\alpha$  est le taux de rendement sans risque, ou le rendement sans flottement, c'est une constante et la pente de la ligne reliant les garanties aux rendements des divers flottements, et  $\text{Var}_k$  est la mesure du flottement de la valeur en question. En remplaçant cela dans l'équation de l'évaluation, nous avons:

$$V = \frac{D_0}{\alpha + c(\text{Var}_k) - g}$$

Nous avons présenté le modèle sans tenir compte de l'impôt sur les sociétés ou sur les particuliers. Les impôts sur les sociétés réduiront le flux des gains dont on pourrait se servir pour réinvestir ou pour payer les dividendes. L'impôt sur les particuliers réduira la valeur des dividendes, l'intérêt du bon exempt de risque, et les gains de capital à l'actionnaire. Les manœuvres pour faire passer une valeur non imposée à l'imposition d'une loi actuelle ou des propositions du Livre blanc, sont aussi complexes que les lois et les propositions elles-mêmes. Nous les présenterons dans l'appendice A et nous ne les répéterons pas ici. Ce qui ressort, ce sont deux versions du modèle d'évaluation: l'une reflétant la valeur après impôt du modèle vu les lois fiscales actuelles; et l'autre est l'expression de la valeur après impôts reflétant les dispositions fiscales du Livre blanc.

<sup>2</sup> Arditti, F. D., "Risk and the Required Return on Equity", *Journal of Finance*, Vol. XXII, N° 1 (mars 1967) p. 19-36.

<sup>3</sup> Sharpe, W. F., "Capital Asset Prices: A Theory of Market Equilibrium Conditions of Risk", *Journal of Finance*, vol. XIX (sept., 1964) p. 425-442.

Jenson, M. C. "Risk, The Pricing of Capital Assets, and The Evaluation of Investment Portfolios" *The Journal of Business* (avril, 1968) p. 167-247.



The after-tax version of the model generates the values of a share under the two tax systems to a particular investor. The actual share price will be determined in the market by the forces of supply and demand. However, the value and the price are inter-related. If market price exceeds investor value, that investor will sell his shares. By doing this, he increases the supply of those shares and, if there are enough investors in the same circumstance, price will fall. On the other hand, if market price is less than the value to an investor, he will buy. If there are many investors who view value as being above price, price will rise. Thus, each investor will adjust his holdings to market conditions, and at the same time play a role in determining those conditions.

There are, of course, many ways of classifying investors. We have chosen to classify investors by their personal tax status. For example, all investors whose marginal personal tax rate will fall from 70 percent to 50 percent as a result of the White Paper proposals constitute an investor class. In the analysis of the model, all classes of investors will not necessarily be affected the same way or to the same degree because of the tax change. The values assigned by some investor classes to securities may rise while the tax change will reduce the values to other investor classes. Conclusions can only be drawn if we can observe some general impact which seems to affect a large number of investor classes.

Even within investor classes, it cannot be assumed that all investors behave the same way. Some investors will be more concerned about maintaining a balance of risk in their portfolios than they will about after-tax yields. Other investors will be less sensitive to risk and more concerned with after-tax yields. It is not possible to consider the entire range of attitudes held by investors—even those subject to identical tax positions. However, we can consider two extremes: The first extreme would be an attitude wherein the investor is interested in maintaining his after-tax yield with no concern for the added risk that this might entail. The other extreme involves attitudes existing about risk such that the investor is unwilling to change the risk-return relationship even though there has been a change in after-tax yields. In terms of the model, the first extreme indicates that the investor is unwilling to allow after-tax "k" to change because of the tax change, even though this may involve in a

La version après impôt du modèle procure à l'investisseur particulier les valeurs d'une action selon les deux régimes d'imposition. La puissance de l'offre et de la demande déterminera le prix réel de l'action sur le marché. Cependant, la valeur et le prix sont corrélatifs. Lorsque le prix courant dépasse la valeur de l'investisseur, celui-ci vendra ses actions. Ainsi, il augmente l'offre des actions, et s'il y a suffisamment d'investisseurs dans la même situation, le prix tombera. D'autre part, si le prix courant est inférieur à la valeur de l'investisseur, celui-ci achètera. S'il se trouve beaucoup d'investisseurs qui considèrent la valeur comme supérieure au prix courant, ce prix grimpera. Ainsi, tout investisseur ajustera ses effets en portefeuille aux conditions du marché, et en même temps jouera un rôle dans la détermination de ces conditions.

Il y a, en effet, bien des manières de classer les investisseurs. Nous avons choisi de les classer selon leur statut personnel d'imposition. Par exemple, tous les investisseurs dont le taux d'imposition marginal tombera de 70 p. 100 à 50 p. 100 dû aux propositions du Livre blanc, constitueront une classe. Au cours de l'analyse du modèle, toutes les classes d'investisseurs ne seront pas atteintes nécessairement de la même manière ou au même degré par suite du changement de l'impôt. Les valeurs que certaines classes d'investisseurs attribueront aux garanties pourront s'élever tandis que le changement de l'impôt pourra réduire les valeurs chez d'autres classes. Nous ne pourrions tirer des conclusions que si nous pouvons observer une incidence générale qui frappe un grand nombre de classes d'investisseurs.

Même à l'intérieur des classes, nous ne pouvons pas supposer que tous les investisseurs se comportent uniformément. Quelques-uns s'occuperont davantage d'équilibrer les risques de leur portefeuille que des revenus, impôts déduits. D'autres seront moins impressionnés par le risque et se préoccuperont plus des revenus, après impôts. Il n'est pas possible d'examiner tout l'éventail d'attitudes que prennent les investisseurs—même ceux qui se trouvent dans une situation fiscale identique. Nous pouvons, cependant, scruter deux extrêmes: le premier extrême sera l'attitude où l'investisseur s'intéresse à maintenir son revenu, après impôt, sans se soucier du risque que cela entraîne. L'autre extrême comprend des attitudes où l'investisseur craint tellement les risques qu'il ne veut pas modifier la relation risque-revenu, même s'il s'est opéré un changement dans les revenus après la déduction fiscale. Selon les termes du modèle, le premier extrême indique que l'investisseur ne veut pas permettre le changement de «k».

change in "c". The second extreme case is one in which the investor is unwilling to allow "c" to change even though "k" may change.

If most investors are characteristically after-tax yield oriented, they will sell shares until the share values have fallen far enough to restore the after-tax yield to the level that had prevailed prior to the tax change. Should these investors represent too small a portion of the market to bring prices down far enough, they will withdraw from the market and, in the absence of other investment media with appropriate after-tax yields, will consume rather than invest. In the analysis of this kind of behaviour, we have assumed that the return-oriented investors dominate the market and that price will adjust to maintain after-tax yields.

The other class of behaviour will result in a series of changes in the composition of investor portfolios as investors attempt to restore the risk-return relationship that prevailed prior to the tax change. The nature of the shift will depend upon the impact of the tax change on the after-tax yields of both shares and other assets, including risk-free bills. If the tax change has had a smaller impact on after-tax yields of less risky bonds and risk-free bills than on shares, the investor will shift out of shares into less risky assets. This will reduce the price of shares (increasing their after-tax yields) and increase the price of less risky assets (reducing their after-tax yields). Shifting will occur until the old relationship between risk and return is re-established. Portfolio shifts in the direction of shares and away from less-risky assets are possible if the tax change has had a smaller effect on the after-tax yields of shares than on less risky assets.

Attempts by investors to restore the old risk-return relationship may be frustrated. The actual risk-free rate (a) that will obtain after the tax change will be determined by the actions of all investors and government. Even if government issues are not a factor, other investor classes will have had after-tax yield relationships affected differently by the tax change. Therefore, a particular investor class may find it impossible to achieve the risk-return relationship desired. Such investors will tend to permanently change the composition of their portfolios with a smaller

après impôt, à cause du changement fiscal, même si cela entraînerait un changement dans «c». Le second cas extrême est celui où l'investisseur ne veut pas permettre le changement de «c», même si «k» changeait.

Si la plupart des investisseurs préfèrent typiquement le revenu après impôt, ils vendront toutefois des actions tant que la valeur de celles-ci ne sera pas suffisamment basse pour relever le revenu, après impôt, au niveau qui existait avant le changement fiscal. Lorsque ces investisseurs représentent une trop petite portion du marché pour faire baisser suffisamment les prix, ils se retirent du marché et, en l'absence d'autres moyens d'investissement dont les revenus après impôt sont adéquats, ils consommeront plutôt qu'ils investiront. A l'analyse de ce genre de comportement, nous avons supposé que les investisseurs qui préfèrent les revenus constituent la majorité et que le prix s'ajustera au maintien des revenus après déduction d'impôts.

L'autre classe de comportement entraînera une série de changements dans la composition du portefeuille des investisseurs, lorsque ceux-ci essaieront de rétablir la relation risque-revenu qui existait avant le changement fiscal. La nature du changement dépendra de l'incidence que produira la modification fiscale sur les revenus après impôt des actions et des autres avoirs, y compris les bons ne comportant aucun risque. Si la modification fiscale avait produit une plus faible incidence sur les revenus après impôt des obligations moins risquées et des bons certains que sur les actions, l'investisseur délaisserait les actions pour acquérir des valeurs comportant moins de risques. Cela réduira le prix des actions (en augmentant leurs revenus après impôt) et haussera le prix des valeurs moins risquées (en réduisant leurs revenus après impôt). Le changement se produira tant que l'ancienne relation risque-revenu ne sera pas rétablie. Les changements du portefeuille en direction des actions et en s'éloignant des valeurs moins risquées sont possibles, si la modification fiscale a exercé moins d'influence sur le revenu après impôt des actions que sur des valeurs moins dangereuses.

Les investisseurs pourraient être frustrés dans leurs essais de rétablir l'ancienne relation risque-revenu. Le vrai taux sans risque (a) qu'ils obtiendront après la modification fiscale sera déterminé par l'activité de tous les investisseurs et du gouvernement. Même si les émissions du gouvernement ne constituent pas un facteur, la modification fiscale atteindra différemment les relations de revenu après impôt d'autres classes d'investisseurs. Ainsi, une certaine classe peut penser qu'il est impossible de réaliser la relation risque-revenu désirée. Ces investisseurs essaieront



portion invested in shares and a larger portion invested in risk-free bills. To determine the new required yield by investor classes, we have treated the risk-free rate as determined by factors other than the desires of the particular investor class. Since the risk-free rate may be higher, lower, or the same, we have used three rates, each of which is consistent with a different required after-tax yield on shares. The middle risk-free rate is the current yield on bills. The higher and lower rates are  $\pm .125$  of the middle rate.

For each investor class, there are eight functions. Four functions are associated with widely-held companies. One will show the relationship between the ratio of values before and after the tax change and the growth rate of the firm under the assumption that the investor is concerned only with the after-tax yield on shares. Three others show the relationship between the same variables for three different risk-free interest rates, under the assumption that the investor is intent on maintaining the same risk-return relationship after the tax change that existed prior to the tax change. The four functions for each investor class dealing with closely-held companies are divided the same way.

Each of the functions includes all features of the White Paper proposals in the new value. It is assumed that all firms pay sufficient taxes so that flow-through benefits are available to shareholders and that, although the firm may not pay out 100 per cent of earnings in cash dividends, the combination of cash and stock dividends totals 100 per cent earnings. Thus, the analysis may not be applicable to firms such as natural resource companies which may not pay enough corporate taxes to provide flow-through benefits. In general, the impact of the White Paper is more severe on valuation for these companies than for those which pay full taxes.

The value of stock dividends paid are impounded in the value of the share under the White Paper. Thus, the symbol V no longer applies to a single share, but rather includes the value of all stock dividends paid on that share.

Deemed realization of widely-held shares is included also. Here, it was necessary to make an assumption with respect to the planned holding period of the investor. Clearly, an investor who plans to hold a share for less than 5 years is not affected by deemed realization. Those who plan to hold the share for more than 5 years, however, are affected

de changer d'une façon permanente la composition de leurs portefeuilles dont ils investiront une petite part dans les actions et une plus grande dans les bons sans risque. Pour déterminer le nouveau revenu par classe d'investisseurs, nous avons considéré le taux sans risque comme déterminé par des facteurs autres que les désirs de la classe spéciale. Le taux sans risque peut être plus élevé, plus bas ou le même, aussi avons-nous employé trois taux dont chacun est en harmonie avec un différent revenu nécessaire, après impôt, provenant des actions. Le taux moyen sans risque est le revenu courant des bons. Les taux plus élevé et plus bas sont de  $\pm .125$  du taux moyen.

Chaque classe d'investisseurs assume huit fonctions. Quatre fonctions sont alliées aux compagnies ouvertes. L'une montrera la relation entre le rapport des valeurs avant et après la modification fiscale, et le taux de croissance de la société, en supposant que l'investisseur ne se préoccupe que du revenu des actions après impôt. Trois autres indiquent les relations entre les mêmes variables de trois taux différents d'intérêt sans risque, en supposant que l'investisseur a l'intention de maintenir la même relation risque-revenu après la modification fiscale qu'avant. Les quatre fonctions de chaque classes d'investisseurs qui traitent avec les compagnies fermées se répartissent de la même manière.

Chaque fonction comprend tous les éléments des propositions du Livre blanc dans la nouvelle valeur. Nous supposons que toutes les sociétés paient assez d'impôts pour que les actionnaires retirent les avantages des mouvements et que, même si la société ne paie pas 100 p. 100 des gains en dividendes liquides, la combinaison des dividendes en espèces et en actions totalise 100 p. 100 des gains. Ainsi, l'analyse ne s'applique peut-être pas aux sociétés comme celles des ressources naturelles qui ne paieraient pas assez d'impôts pour offrir des profits de transfert. En général, le Livre blanc produit une incidence plus grande sur l'évaluation de ces compagnies que de celles qui paient des impôts complets.

La valeur des dividendes en actions que l'on paie est incluse dans celle de l'action aux termes du Livre blanc. Ainsi, le symbole V ne s'applique plus à une seule action, mais il inclut plutôt la valeur de tous les dividendes en action qui sont payés sur cette action.

La supposée réalisation des actions ouvertes est aussi incluse. Nous avons dû faire une hypothèse ici, en ce qui concerne la période planifiée durant laquelle l'investisseur possède des valeurs. Évidemment, l'investisseur qui prévoit de détenir une action pendant moins de 5 ans n'est pas touché par la réalisation supposée. Cependant, ceux qui se propo-

adversely by deemed realization. Further, the longer the planned holding period beyond five years, the more adverse the impact of deemed realization.

The reasoning behind this is based on the present value of a future capital gains tax payment. If the investor plans to hold a share for 10 years and has to pay deemed realization on capital gains at the end of five years, the present value of the capital gain is smaller with deemed realization than without it. Another way of viewing this is in terms of compounding earnings. Absent deemed realization, the investor has his full amount of funds earning during the entire holding period. With deemed realization, the amount of funds invested is reduced at the end of five years and the investor loses the earnings on the funds which are used to pay the deemed realization.

Since the impact of deemed realization will vary depending on the planned holding period, it is necessary to assume some holding period. We chose to assume a 5-year holding period, which is the longest holding period available that does not result in adverse valuation effects because of deemed realization. We have computed results, not included in this report, for holding periods longer than 5 years. Both logic and results show that the effect of deemed realization is to reduce value, and the value reduction becomes progressively larger as the holding period increases.

The functions are value relative, i.e. the investor value of a share (including stock dividends) under the White Paper relative to its value under existing legislation. The division of the value terms permitted cancellation of some terms which simplifies the analysis. Specifically, we have omitted the expected rate of return on reinvested funds,  $r$ , since we have assumed that  $r$  will be constant regardless of tax law. This cancellation permits us to compare value relatives in terms of the percentage of earnings after taxes that are not paid out as cash dividends, i.e. in terms of  $b$ . This is very convenient because we have no way of knowing the expected rates of return on reinvestment. It also facilitates comparison of our model with actual data.

Given eight functions for each investor class and as many investor classes as there

sent de détenir l'action pendant plus de 5 ans, seront lésés par la supposée réalisation. De plus, l'influence de la supposée réalisation sera d'autant plus défavorable que la période de détention des valeurs se prolongera davantage au-delà des 5 années.

La raison pour ce faire se fonde sur la valeur actuelle du paiement de l'impôt sur les gains futurs de capital. Lorsque l'investisseur prévoit de détenir une action pendant dix ans et doit payer la réalisation supposée sur les gains de capital à la fin de cinq ans, la valeur actuelle du gain de capital, si elle comprend cette supposée réalisation, est inférieure à celle qui ne la comporte pas. Une autre manière de considérer la chose, est de combiner les gains. En l'absence de la réalisation supposée, l'investisseur est en possession de tous ses fonds tant qu'il détient les valeurs. Lorsqu'il y a une réalisation supposée le montant des fonds investis est réduit à la fin de cinq ans et l'investisseur perd les gains provenant des fonds qui sont utilisés pour payer la réalisation.

L'incidence que produira la réalisation supposée variera selon la prévision de la période de détention des valeurs, aussi est-il nécessaire de supposer l'existence d'une telle période. Nous préférons supposer une période de détention des valeurs de 5 ans; c'est la plus longue période de ce genre dont on peut disposer sans influence défavorable sur l'évaluation à cause de la réalisation supposée. Nous avons calculé des résultats non inclus dans ce rapport pour des périodes de détention de valeurs dont la durée dépasse cinq ans. La logique et les résultats démontrent que la réalisation supposée contribue à réduire la valeur, et la réduction de cette valeur se fait plus grande à mesure que la période de détention des valeurs augmente.

Les fonctions ont des valeurs parentes, en effet, la valeur de l'action de l'investisseur (y compris les dividendes en actions) selon le Livre blanc est relative de la valeur selon la loi actuelle. La division des délais de la valeur a permis d'en éliminer quelques uns, ce qui simplifie l'analyse. En particulier, nous avons omis le taux de rendement supposé des fonds réinvestis, car nous avons présumé que se sera constant indépendamment de la loi fiscale. Cette élimination nous permet de comparer les valeurs apparentées en fonction du pourcentage des gains après impôt qui ne sont pas payés en tant que dividendes en espèces, ou en fonction de  $b$ . C'est très pratique, car nous ne pouvons pas connaître les taux de rendement du réinvestissement. Cela facilite aussi la comparaison de notre modèle avec les données réelles.

Étant donné qu'il y a huit fonctions pour chaque classe d'investisseurs et autant de



will be different shifts in personal marginal tax rates, a large number of outcomes are possible. General conclusions about the impact of the White Paper proposals will only be possible if a large number of the functions have similar shapes.

### PART III

#### ANALYSIS OF THE WHITE PAPER PROPOSALS

With the redefinition of income to include capital gains and the changes in marginal rates, a taxpayer in any marginal tax rate bracket under the existing system could end up in any of the new rate brackets. Hence, the number of possible investor classes is quite large. There is little point in developing valuation growth functions for each class. The general shape of the function for those moving from, say, 20 per cent under the existing system to 50 per cent under the White Paper will be much the same as that for the investor class shifting from 25 per cent under the old system to 45 per cent with the White Paper. Instead, we shall concentrate on 4 of the possible shifts: from 30 per cent under the existing system to 40 per cent under the White Paper; from 40 per cent to 40 per cent; from 50 per cent to 50 per cent; and from 60 per cent to 50 per cent.

#### Widely-Held

Graph 1 shows the valuation-growth functions for the four investor classes as applied to widely-held companies under the assumption that the investors are only interested in after-tax yield. The upper left-hand section portrays the impact of the White Paper on those who pay higher marginal rates as a result of the change in the tax law. Generally, the investor value of a share is below the index line (i.e., where the White Paper value equals the value under the existing law), except for firms which pay all earnings out as cash dividends.

The upper right-hand section has the marginal tax rate on the investor equal under either White Paper or existing legislation. However, the combined impact of dividend flow-through benefits and taxation of capital gains result in the relative value declining as a company retains a higher percentage of earnings. For firms retaining more than 48 per cent of earnings, value under the White Paper is less than current value.

The bottom left-hand section also portrays the function for an investor class with

classes qu'il y a de changements dans les taux d'imposition marginale des particuliers, beaucoup d'issues sont possibles. Nous ne pourrions émettre de conclusions générales concernant l'incidence des propositions du Livre blanc que si un grand nombre de fonctions sont structurées d'une façon semblable.

### PARTIE III

#### ANALYSE DES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC

Après la nouvelle définition du revenu qui inclut les gains de capital et les changements des taux marginaux, le contribuable d'une tranche de taux d'imposition selon le régime actuel, pourrait se retrouver dans n'importe quelle autre du nouveau régime. En effet, il nous est possible d'établir un grand nombre de classes d'investisseurs. Il nous serait peu utile d'instituer pour chaque classe des fonctions de croissance de l'évaluation. La structure générale de la fonction de ceux qui passent, mettons, de 20 p. 100 selon le régime actuel à 50 p. 100 selon le Livre blanc, serait très semblable à celle de l'investisseur qui part de 25 p. 100 selon l'ancien régime pour s'élever à 45 p. 100 selon le Livre blanc. Mais nous concentrerons notre étude sur 4 changements possibles: le passage de 30 p. 100 selon le régime actuel à celui de 40 p. 100 selon le Livre blanc; de 40 p. 100 à 40 p. 100; de 50 p. 100 à 50 p. 100; et de 60 p. 100 à 50 p. 100.

#### Sociétés ouvertes

Le graphique 1 montre les fonctions de croissance de l'évaluation pour les quatre classes d'investisseurs telles qu'elles s'appliquent aux compagnies ouvertes, en supposant que les investisseurs ne s'intéressent qu'aux revenus après impôt. La section supérieure gauche illustre l'influence que le Livre blanc exerce sur ceux qui paient des taux marginaux plus élevés par suite de la modification de la loi fiscale. En général la valeur d'une action de l'investisseur est au-dessous de la ligne d'indice (où la valeur du Livre blanc égale celle de la loi actuelle), sauf pour les sociétés qui paient tous les bénéfices à même les dividendes liquides.

La section supérieure droite indique le taux d'imposition marginal de l'investisseur; ce taux est égal selon le Livre blanc et la loi actuelle. Cependant, l'incidence combinée des bénéfices des mouvements de dividendes et de l'imposition des gains de capital aboutit au déclin de la valeur relative lorsqu'une compagnie retient un plus haut pourcentage de gains. Pour les sociétés qui retiennent plus de 48 p. 100 des gains, la valeur selon le Livre blanc est inférieure à la valeur courante.

La section inférieure gauche décrit aussi la fonction d'une classe d'investisseurs dont les

unchanged marginal tax rates. However, the rate is now 50 per cent. As a result, the White Paper value is larger than the current value only for a small class of firms, those retaining 15 per cent of earnings or less. Beyond that point, the White Paper value declines relative to current value.

The final case involves a reduction of marginal rates from 60 percent to 50 percent. The rate reduction tends to increase White Paper value, but is offset as we consider firms retaining more than 35 percent of earnings.

Graph 2 shows the functions for the same investor classes assuming that the investors are concerned with maintaining a constant return-risk relationship. For each investor class, in Graph 2, three functions appear, one for each assumed interest rate. The function labelled A is under the assumption of constant interest rates despite the tax change. B applies to the case where interest rates have risen  $12\frac{1}{2}$  percent. C shows a decline of  $12\frac{1}{2}$  percent in the risk-free rate.

Attention should probably be focussed on Case A. With a decline in the risk-free interest rate, as is the case in C, share yields will also fall which is accomplished by price rising. Despite the fact that they are taxed, capital gains may become large enough so that investors tend to favour companies with high retention rates. Hence, some curves may rise—not because of the tax change but because of the unrelated interest rate change. With a rise in the risk free rate, Case B, yields on share will also tend to rise. The increase in share yields would be achieved by a decline in share price. This results in diminishing capital gains and even capital losses so that we would expect B functions to fall sharply, again, not because of tax changes, but because of interest rate changes. Thus, for the most part, we shall concentrate on Case A, where interest rates are assumed constant.

A parenthetical comment may be in order. In the White Paper, it is suggested that compensatory monetary and fiscal policy might be used to offset adverse growth effects of the White Paper. Though the feasibility of easing monetary policy as an offset to tax policy may be questionable from the point of view of achieving other government goals, monetary policy through its impact on the Treasury Bills rate could be used to offset the adverse

taux d'imposition marginaux sont inchangés. Cependant, le taux actuel est de 50 p. 100. En conséquence, la valeur du Livre blanc est plus grande que la valeur courante seulement pour une petite classe de sociétés, celles qui retiennent 15 p. 100 ou moins des gains. Au delà de ce point, la valeur selon le Livre blanc décline relativement à la valeur courante.

Le dernier cas comprend une réduction des taux marginaux de 60 p. 100 à 50 p. 100. La réduction du taux tend à augmenter la valeur selon le Livre blanc, mais elle est compensée lorsque nous examinons les sociétés qui retiennent plus de 35 p. 100 des gains.

Le graphique 2 montre les fonctions des mêmes classes d'investisseurs, en supposant que ceux-ci s'occupent de maintenir la relation constante revenu-risque. Le graphique 2 indique trois fonctions pour chaque classe d'investisseurs, une fonction pour chaque taux d'intérêt prévu. A la fonction A, nous supposons des taux d'intérêt constants malgré les modifications fiscales. B indique le cas où les taux d'intérêt se sont haussés de  $12\frac{1}{2}$  p. 100. C montre une baisse de  $12\frac{1}{2}$  p. 100 du taux exempt de risque.

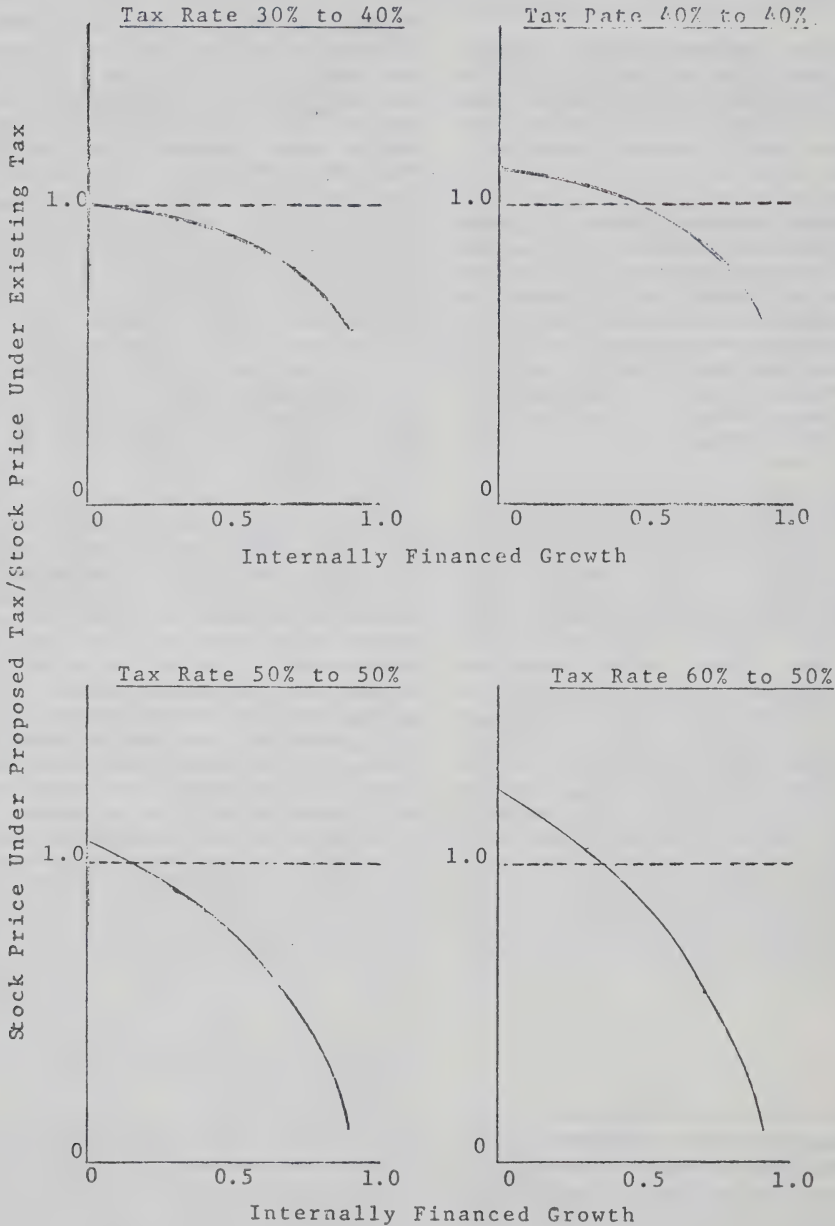
Nous devrions concentrer notre attention sur le Cas A. Si le taux d'intérêt sans risque marque un déclin, comme c'est le cas dans C, les revenus des actions baisseront également par suite de la hausse des prix. Malgré leur imposition, les gains de capital peuvent augmenter suffisamment pour que les investisseurs tendent à favoriser les compagnies dont les taux de retenue sont élevés. En conséquence, certaines courbes peuvent s'élever—non à cause de la modification fiscale, mais à cause de la modification du taux d'intérêt séparé. S'il se produit une hausse du taux sans risque, le Cas B, les revenus de l'action auront aussi tendance à s'élever. La baisse du prix de l'action entraînera une augmentation des revenus de cette action. Cela aboutira à la diminution des gains de capital et même à des pertes de capital, de sorte que nous prévoirons une chute prononcée des fonctions B, de nouveau, non pas à cause des modifications fiscales, mais à cause des changements du taux d'intérêt. Ainsi, nous nous concentrerons surtout sur le Cas A, où les taux d'intérêt sont supposés constants.

Nous croyons qu'une remarque s'impose ici. Dans le Livre blanc, on suggère d'utiliser une politique compensatoire monétaire et fiscale pour contrebalancer les effets nuisibles de croissance du document. Bien que nous doutions que la politique monétaire puisse compenser la politique fiscale lorsqu'il s'agit de réaliser d'autres objectifs gouvernementaux, nous pourrions utiliser la politique monétaire, malgré son incidence sur les bons du Trésor,



IMPACT OF WHITE PAPER PROPOSALS ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 1: WIDELY-HELD, STOCK RETURNS CONSTANT\*

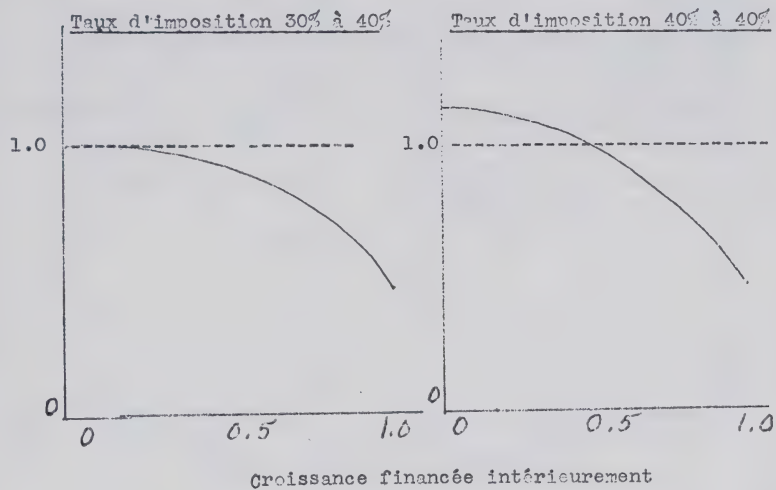


\* See equation 2.1, Appendix A.

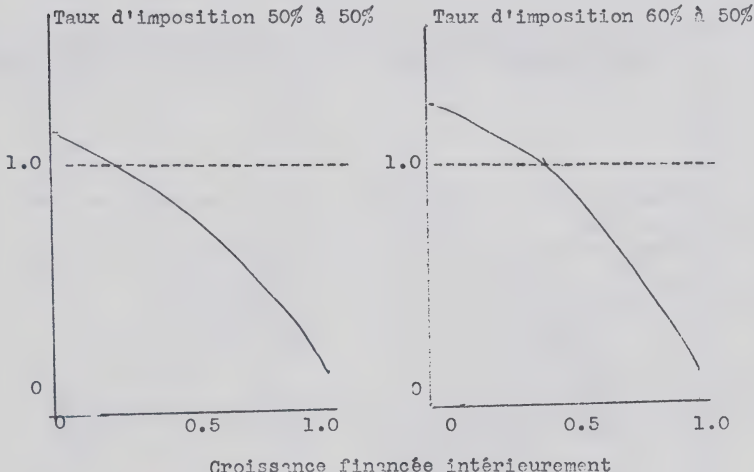
INCIDENCE DES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC SUR LES VALEURS  
RELATIVES DU PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS CHANGEMENTS  
DES TRANCHEES D'IMPOSITION

Prix des valeurs selon l'impôt actuel

GRAPHIQUE 1: SOCIÉTÉS OUVERTES, REVENUS CONSTANT DES VALEURS \*



Prix des valeurs selon l'impôt proposé

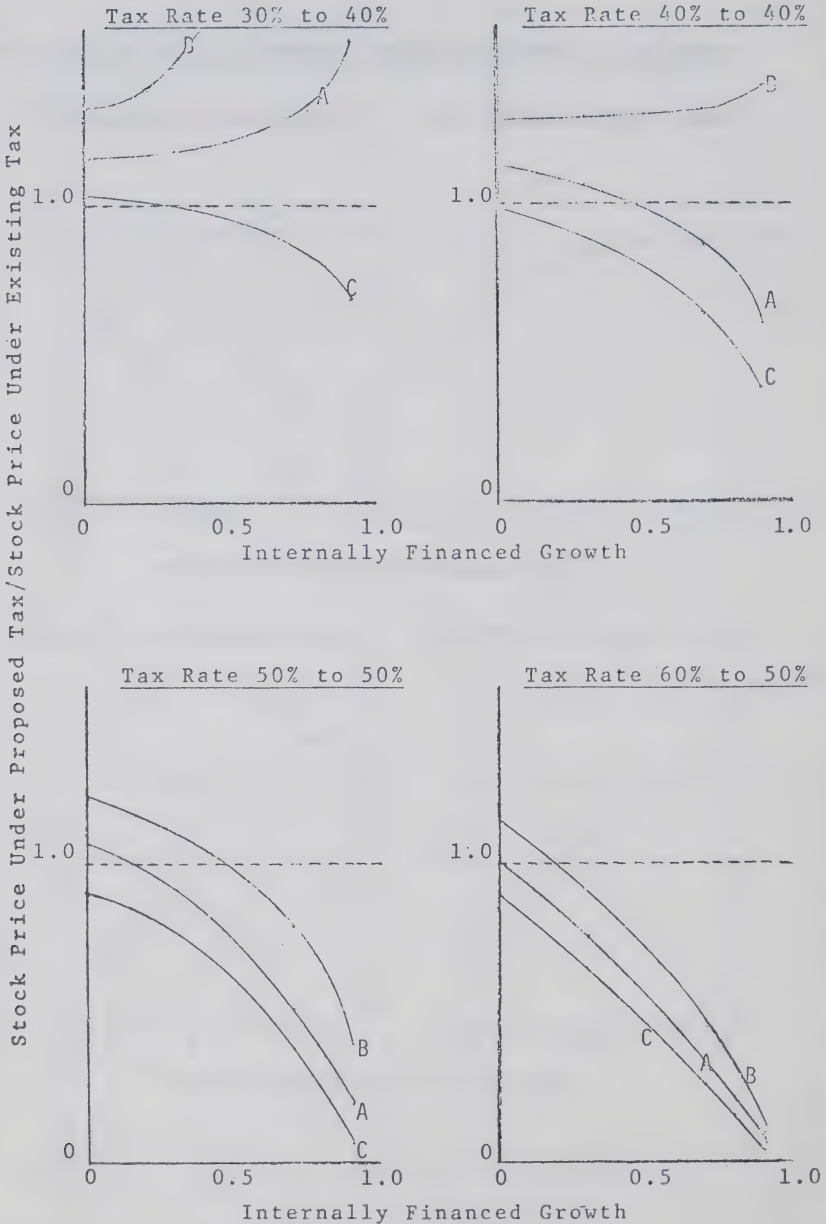


\* Voir: équation 2.1, appendice A



IMPACT OF WHITE PAPER PROPOSALS ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 2: WIDELY-HELD, INTEREST RATE VARIABLE\*

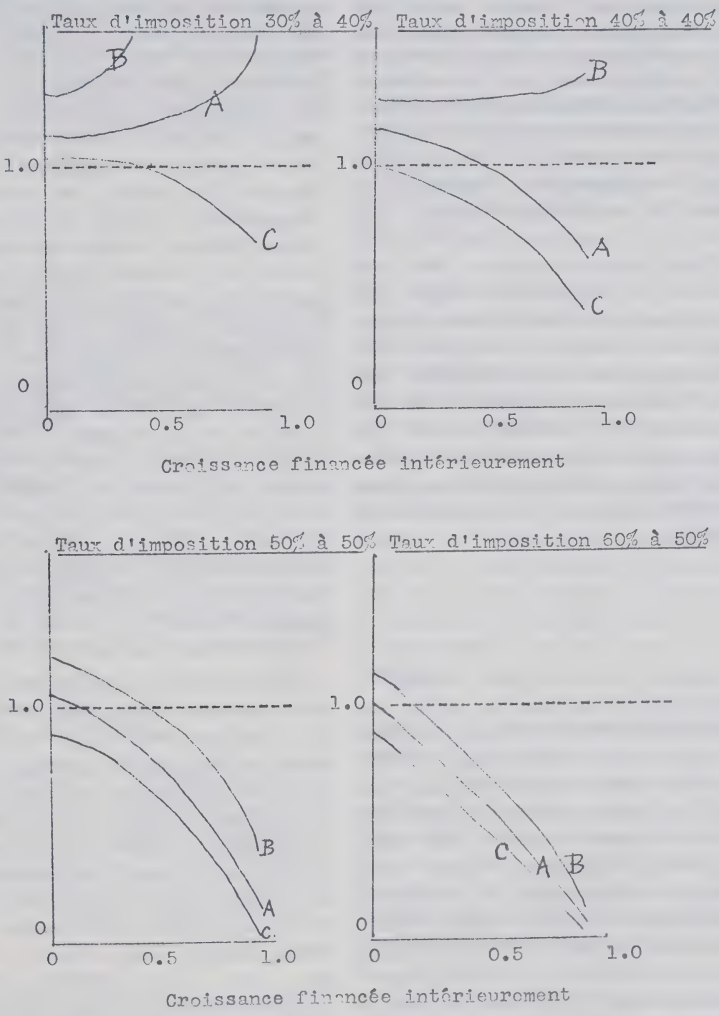


\* See equation 2.2, Appendix A.  
Legend for Relative Changes in Interest Rates,  
Curve: A=no change, B=.125 decrease, C=.125 increase,

INCIDENCE DES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC SUR LES VALEURS  
RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS CHANGEMENTS  
DES TRANCHEES D'IMPOSITION

GRAPHIQUE 2: SOCIÉTÉS OUVERTES, TAUX D'INTERÊT VARIABLE \*

Prix des valeurs selon l'impôt actuel /  
Prix des valeurs selon l'impôt proposé /



\* Voir: équation 2.2, appendice A.  
Inscription des modifications relatives des taux d'intérêt,  
Courbe: A - aucun changement, B - .125 diminution,  
C - .125 augmentation.



value relatives which we anticipate would arise if the White Paper is enacted.

Concentrating on the A function in Graph 2, all but the section in the upper left-hand corner display the same characteristics as shown in Graph 1. The exception shows the function above the index line and rising, which indicates that the White Paper investment value of shares for those moving from a 30 percent marginal rate under current legislation to a 40 percent bracket under the White Paper will exceed current value, and the difference will be still larger for firms which retain a substantial part of earnings. This is a somewhat anomalous result, partially caused by the implicit assumption underlying the model that there will be no shifts from savings to consumption regardless of what happens to investment yields. The assumption will be questioned later on but biases all of the functions shown. We have run the functions for all investor classes and note that the rising function is characteristic of the widely-held company, constant risk-return relationship case for all marginal tax brackets of 35 percent and less under the existing tax law. The significance of this bracket class on securities markets is probably quite slight since a 35 percent marginal rate is consistent with an income of about \$11,000 annually.

For both graphs, the index line labelled 1 on the vertical axis is the point at which the value under the White Paper proposals equals the value under existing legislation. Where the function rises above the index line, the value under the White Paper provisions exceeds the value under today's tax laws. Though the point of equality varies from investor class to investor class. It is obvious that the function almost always slopes downward as it crosses the index. This indicates that, typically, firms which have been financing investments internally will tend to have a lower value under the White Paper provisions than will firms which either have low growth or finance growth from external sources of funds.

There exist upper and lower limits to the value ratios shown on the vertical axis, although these cannot be specified easily. They exist because of the availability of foreign investments, on the one hand, and

pour contrebalancer les effets nuisibles des valeurs qui se produiraient si le Livre blanc était adopté.

Examinons la fonction A du graphique 2, à l'exception de la section supérieure gauche, toutes les autres ont les mêmes caractéristiques que sur le graphique 1. L'exception montre la fonction qui est au-dessus de la ligne de l'indice et qui s'élève; ce qui indique que, dans le Livre blanc, la valeur d'investissement des actions appartenant à ceux qui passent du taux marginal de 30 p. 100 selon la loi actuelle à 40 p. 100 selon le Livre blanc dépassera la valeur courante, et la différence sera encore plus considérable pour les sociétés qui retiennent une partie substantielle de gains. C'est un résultat quelque peu anormal dû en partie à l'hypothèse implicite suivant laquelle le modèle ne comportera pas de changement à partir de l'épargne jusqu'à la consommation, indépendamment de ce qui arrive aux revenus de l'investissement. Plus tard, nous mettrons en question cette hypothèse qui influence toutes les fonctions indiquées. Nous avons tracé les fonctions de toutes les classes d'investisseurs, et nous remarquons que la fonction ascendante est caractéristique de la compagnie ouverte, que la relation constante risque-revenu existe dans toutes les tranches d'imposition marginale de 35 p. 100 et moins selon la loi fiscale actuelle. La classe de cette tranche exerce probablement une très légère influence sur le marché des valeurs garanties, puisque le taux marginal de 35 p. 100 est en harmonie avec un revenu de quelque \$11,000 par année.

Dans les deux graphiques, la ligne de l'indice marquée 1 sur l'axe vertical est le point où la valeur selon le Livre blanc égale celle selon la loi actuelle. Lorsque la fonction s'élève au-dessus de la ligne de l'indice, la valeur selon le Livre blanc dépasse celle selon la loi fiscale actuelle. Mais le point d'égalité varie d'une classe d'investisseurs à l'autre. Il est évident que la fonction suit presque toujours une courbe descendante lorsqu'elle traverse l'indice. Cela indique d'une façon typique que les sociétés qui financent intérieurement les investissements seront susceptibles d'avoir une valeur plus faible selon le Livre blanc que les sociétés qui ont une légère croissance ou une croissance financière provenant de sources de fonds externes.

Il existe des limites hautes et basses aux rapports de valeurs indiqués sur l'axe vertical, bien qu'on ne puisse pas les spécifier facilement. Ils existent à cause de la disponibilité d'investissements étrangers, d'une part,

foreign investors on the other. As the value under the White Paper proposals rises relative to the old value, the yield on the Canadian share falls. At some point, the yield differential between Canadian and foreign investments is diminished to the point where investors prefer the foreign security even though it lacks dividend flow-through and has a capital gains tax on all of the capital gain. At the lower end of the vertical scale, the value under the White Paper cannot fall too far without attracting foreign investors. As the values declines, the yield rises, and foreign investors will buy Canadian securities even though the foreigners do not receive dividend flow-growth benefits and must pay capital gains tax on 100 percent of the gain.

### Closely-Held Companies

Graphs 3 and 4 are similar to Graphs 1 and 2, except that the former show the functions for closely-held companies. The upper and lower limits described above also apply to the closely-held company.

It will be noted that the functions for the closely-held companies are somewhat different in shape than for widely-held. Nonetheless, both sets of functions show the same general characteristics of falling as the internally financed growth rate of the company rises, although the value relative appears in general to be lower for the closely-held company.

### Closely-Held vs. Widely-Held

The White Paper has an adverse effect on the values of companies that finance growth internally, regardless of whether the company is widely- or closely-held. It may be of interest to see which kind of company is more adversely affected. Graphs 5 and 6 show this.

In graph 5, we have taken the value ratios for each investor class from Graphs 1 and 3 and divided the ratios for the closely-held companies (Graph 3) by the ratios for widely-held companies. Similarly, we have divided the value relatives in Graph 4 by those in Graph 2 to generate Graph 6.

The horizontal axis represents the internally financed growth rate of the company. It is

et d'investisseurs étrangers d'autre part. Comme la valeur selon les propositions du Livre blanc s'élève relativement à l'ancienne valeur, le rendement de l'action canadienne tombe. A un point, la différentielle de rendement entre les investissements canadiens et étrangers est tellement diminuée que les investisseurs préfèrent une valeur garantie étrangère même si elle manque de mouvement de dividendes et a un impôt sur tous les gains de capital. A la partie inférieure de l'échelle verticale, la valeur selon le Livre blanc ne peut pas descendre trop bas sans attirer les investisseurs étrangers. Dans la mesure où la valeur décline, le rendement augmente, et les investisseurs étrangers achèteront des valeurs garanties canadiennes même si ces étrangers ne retirent pas de bénéfices des mouvements de dividendes et doivent payer l'impôt sur 100 p. 100 des gains de capital.

### Les sociétés fermées

Les graphiques 3 et 4 sont semblables aux graphiques 1 et 2, sauf que le premier montre les fonctions des compagnies fermées. Les limites hautes et basses décrites plus haut s'appliquent aussi à la compagnie fermée.

On remarquera que les fonctions des compagnies fermées sont quelque peu différentes en structure des compagnies ouvertes. Néanmoins, les deux séries de fonctions montrent les mêmes caractéristiques générales de baisse lorsque le taux financé intérieurement de la compagnie s'élève, bien que la valeur semble généralement faible chez la compagnie fermée.

### Opposition entre la compagnie fermée et la compagnie ouverte

Le Livre blanc exerce un effet nuisible sur les valeurs des compagnies qui financent intérieurement leur croissance, indépendamment de leur statut de compagnie ouverte ou fermée. Il serait peut-être intéressant de voir laquelle des compagnies est la plus désavantagée. C'est ce que montrent les graphiques 5 et 6.

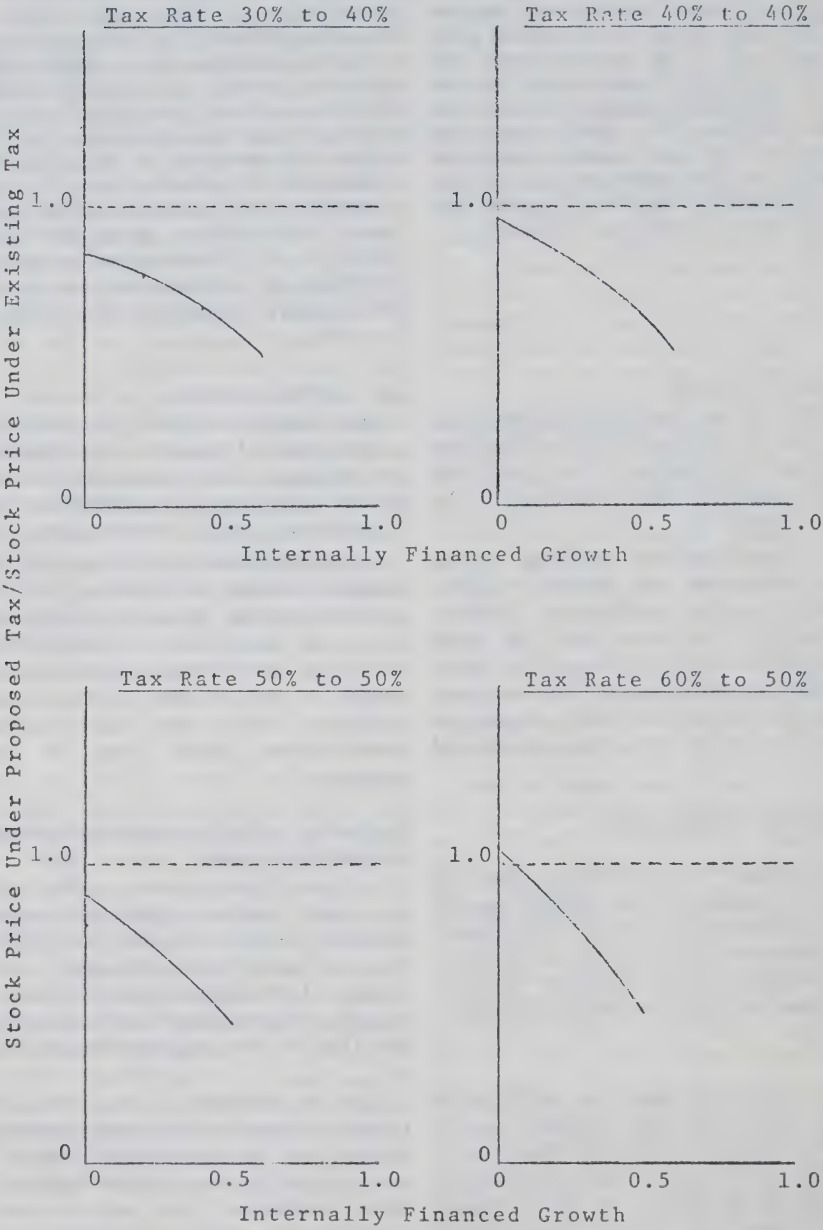
Dans le graphique 5, nous avons relevé les rapports de valeur de chaque classe d'investisseurs sur les graphiques 1 et 3 et nous avons divisé les rapports des compagnies fermées (graphique 3) par ceux des compagnies ouvertes. De même, nous avons divisé les relations de valeur du graphique 4 par celles du graphique 2 pour former le graphique 6.

L'axe horizontal représente le taux de croissance de la compagnie financé intérieurement.



IMPACT OF WHITE PAPER PROPOSALS ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 3: CLOSELY-HELD, STOCK RETURNS CONSTANT\*

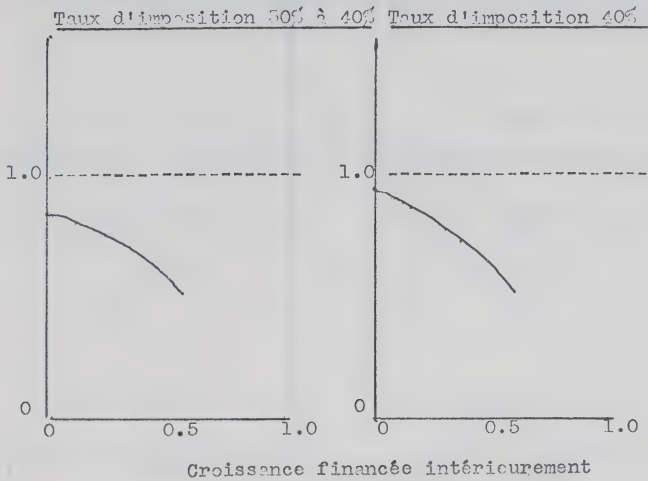


\*See equation 6.1, Appendix A.

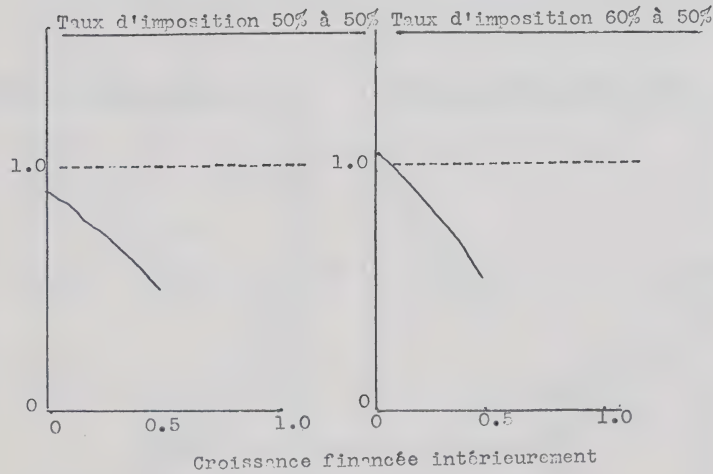
INCIDENCE DES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC SUR LES VALEURS  
RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES MODIFICATIONS DIVERSES  
DES TRANCHEES D'IMPOSITION

GRAPHIQUE 3: SOCIÉTÉS FERMÉES, REVENUS D'ACTION CONSTANTS \*

Prix de l'action selon l'impôt actuel



Prix de l'action selon l'impôt proposé /

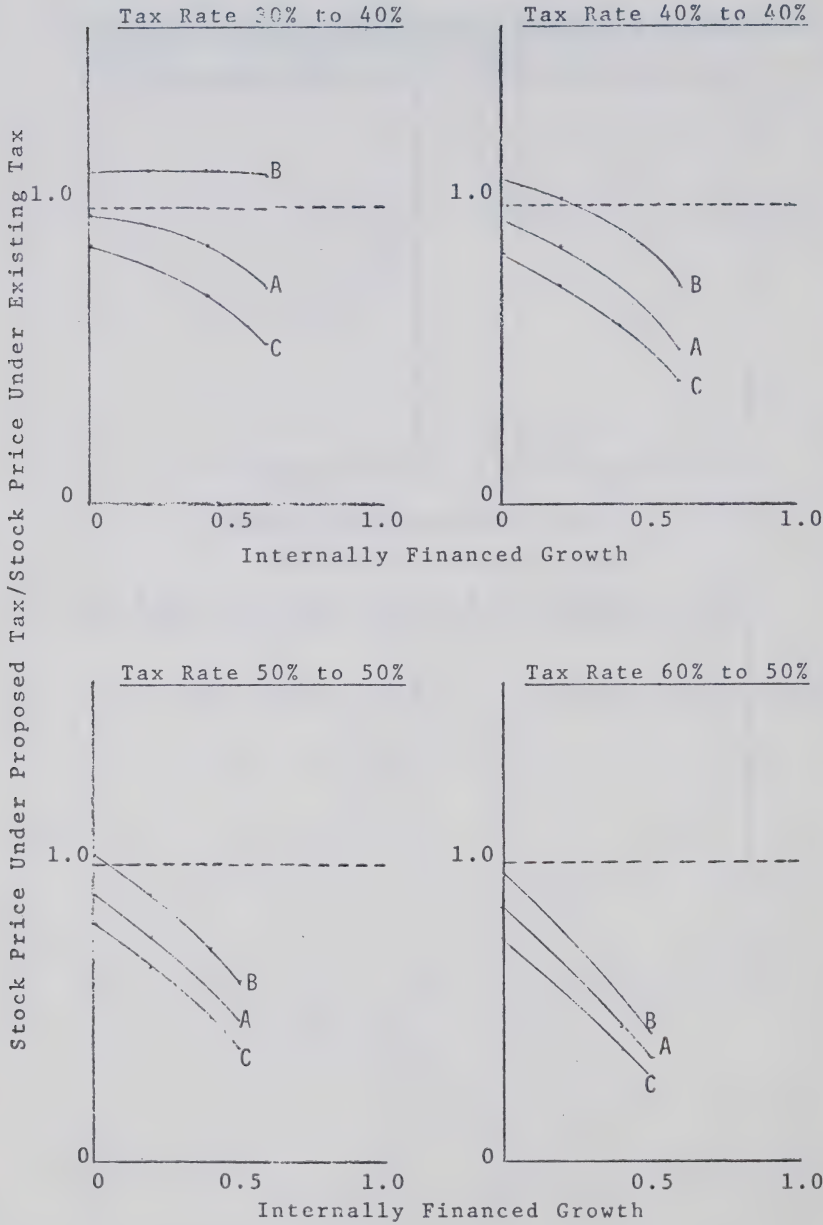


\* Voir: équation 6.1, appendice A.



IMPACT OF WHITE PAPER PROPOSALS ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

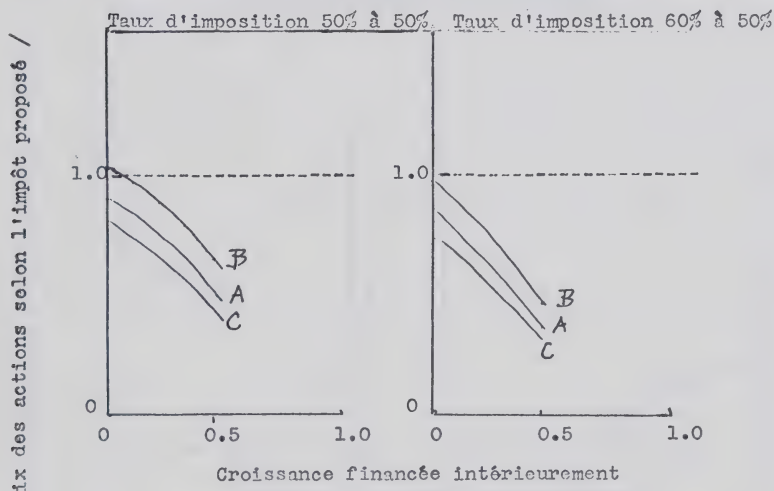
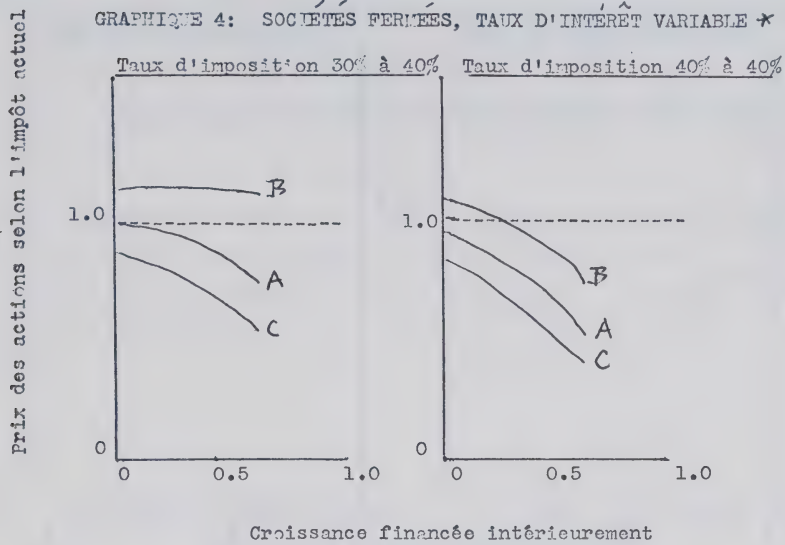
GRAPH 4: CLOSELY-HELD, INTEREST RATE VARIABLE\*



\*See equation 6.2, Appendix A.  
Legend for Relative Changes in Interest Rates,  
Curve: A=no change, B=.125 decrease, C=.125 increase.

INCIDENCE DES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC SUR LES VALEURS  
RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERSES MODIFICATIONS  
DES TRANCHES D'IMPÔT

GRAPHIQUE 4: SOCIÉTÉS FERMÉES, TAUX D'INTÉRÊT VARIABLE \*

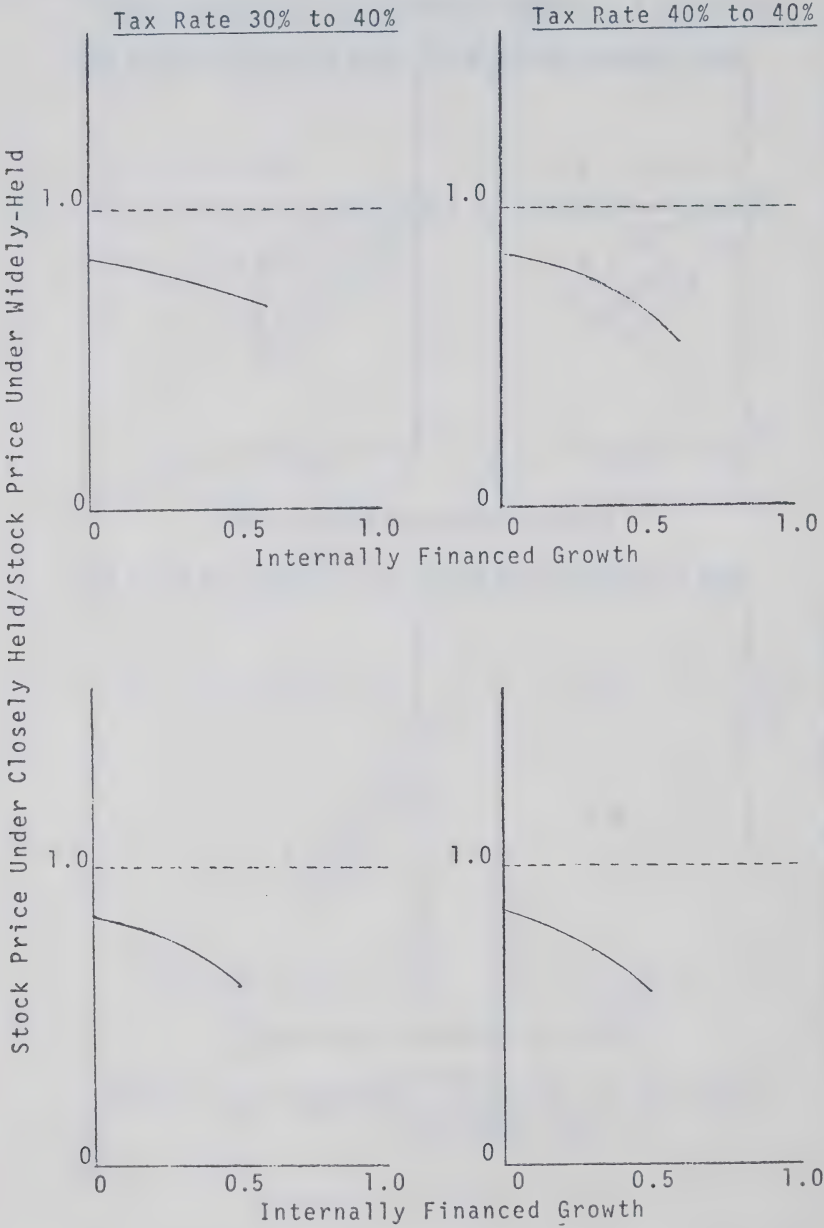


\* Voir: équation 6.2, appendice A.  
Inscription des changements relatifs des taux d'intérêt,  
Courbe: A - aucun changement, B - .125 baisse  
C - .125 augmentation



IMPACT OF WHITE PAPER PROPOSALS ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 5: CLOSELY-HELD VS. WIDELY-HELD DISTINCTION, STOCK RETURNS CONSTANT \*

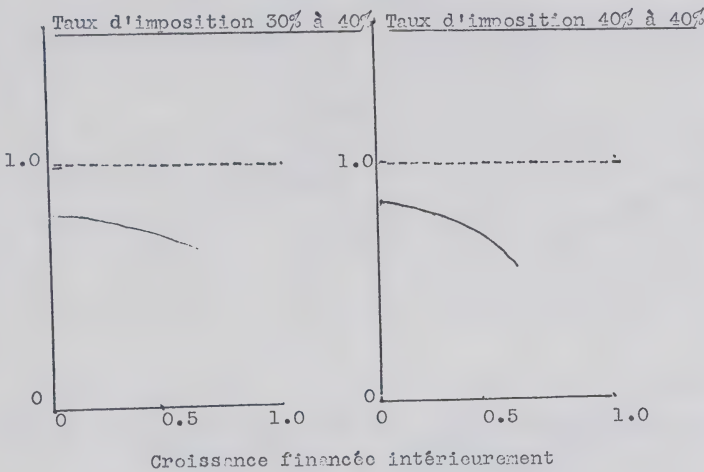


\* See equations 2.1 and 6.1, Appendix A.

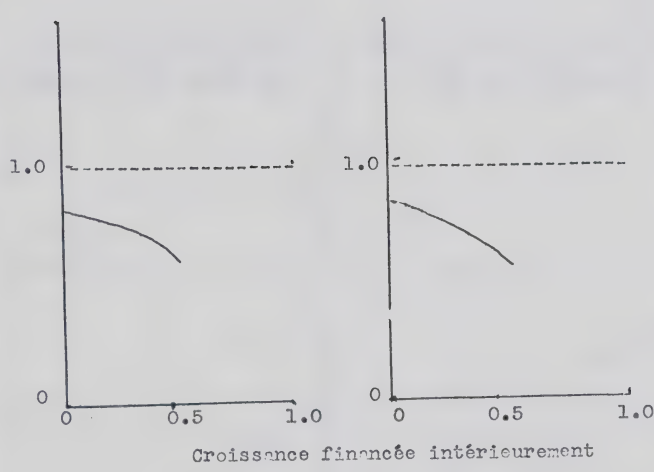
INCIDENCE DES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC SUR LES VALEURS  
RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES CHANGEMENTS DIVERS  
DES FRANCHES D'IMPOT

GRAPHIQUE 5: DISTINCTION ENTRE COMPAGNIES FERMÉES ET OUVERTES,  
REVENUS DES ACTIONS CONSTA TS \*

Prix des actions selon les compagnies ouvertes



Prix des actions selon les compagnies fermées /

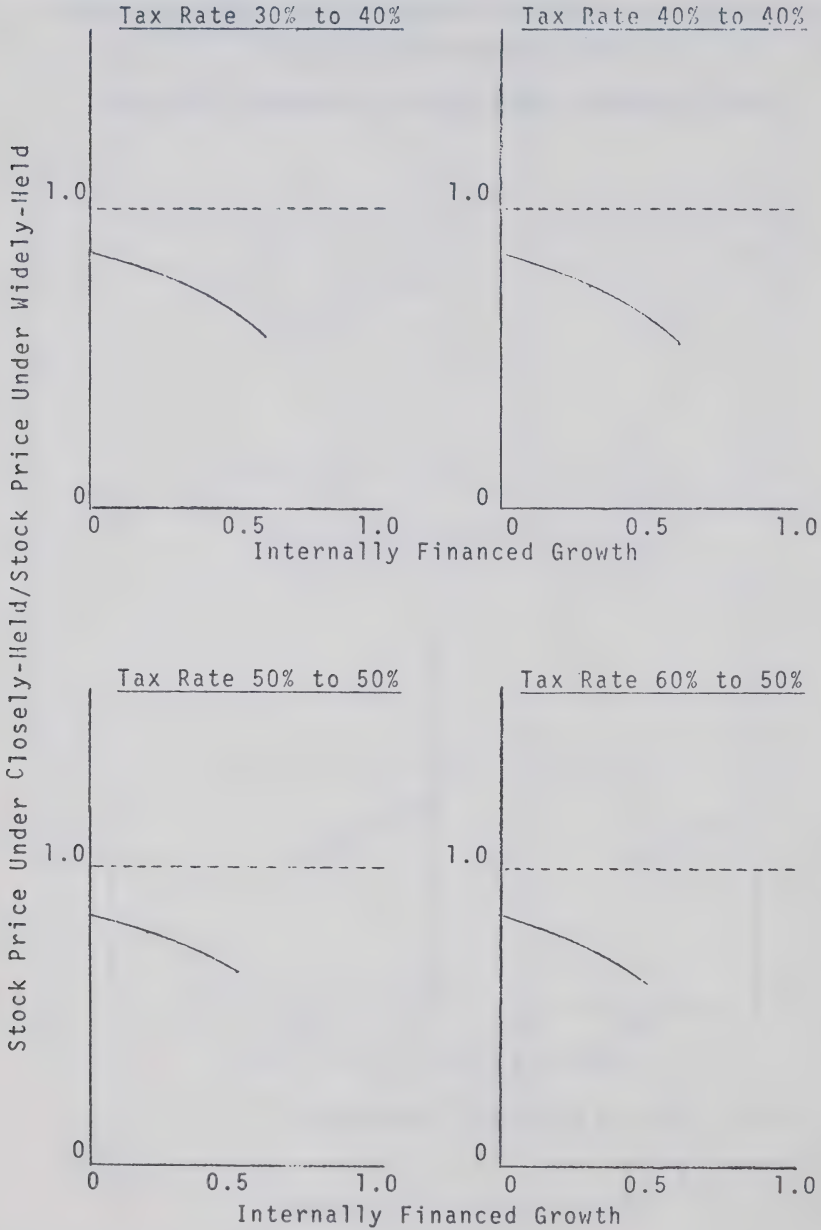


\*Voir: équations 2.1 et 6.1, appendice A.



IMPACT OF WHITE PAPER PROPOSALS ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

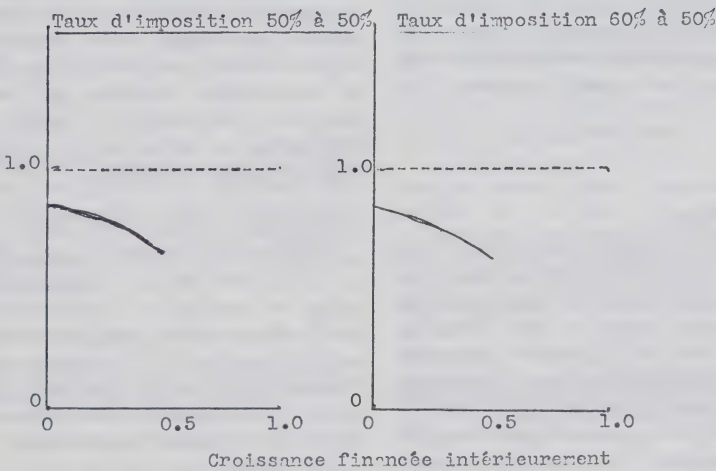
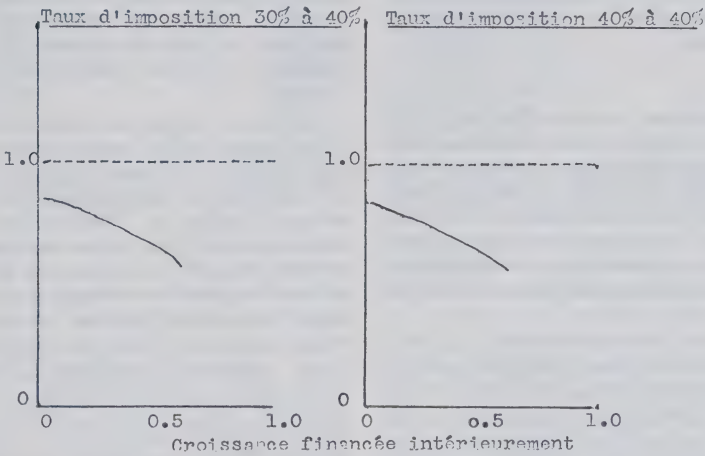
GRAPH 6: CLOSELY-HELD VS. WIDELY-HELD DISTINCTION, INTEREST RATE VARIABLE\*



\*See equations 2.2 and 6.2, Appendix A.  
Interest Rates assumed to remain constant for curves shown above.

INCIDENCE DES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC SUR LES VALEURS  
RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS CHANGEMENTS  
DES TRANCHES D'IMPOSITION

GRAPHIQUE 6: DISTINCTION ENTRE LES COMPAGNIES FERMÉES ET OUVERTES,  
TAUX D'INTERÊT VARIABLE\*



\* Voir: équations 2.2 et 6.2, appendice A.  
Les taux d'intérêt supposés rester constants dans les courbes  
indiquées ci-dessus.



the same axis as shown in the earlier graphs. The vertical axis is now a measure of a ratio of relative values. The index line labelled 1 is the point at which the value relative for closely-held companies equals the value relative for widely-held companies. At ratios below 1, closely-held companies have a lower value relative than do widely-held companies. Above 1, the closely-held companies have a higher value. If the White Paper proposals affected both classes of companies identically, the value relative ratio line would be exactly on the index line.

In fact the ratio line is below the index line throughout both Graphs. This indicates that, regardless of retention rates, the White Paper distinction always operates adversely with respect to closely-held companies. The relative impact of the proposed tax system changes is more severe for a closely-held share than for a comparable company that is widely-held.

The slope of the lines in Graphs 5 and 6 is also significant. We had noted previously that, in most cases, investor values for either widely- or closely-held companies deteriorated as the company's reliance on internally generated funds increased. The negative slopes of the functions indicated on Graphs 5 and 6 show that the adverse impact is greater for closely-held companies retaining a high percentage of earnings than for widely-held companies retaining the same proportion of earnings.

#### Break-Point Analysis

There are many investor classes and there is also a wide range of variation among firms in terms of dependence on internally-generated funds. If most firms in the Canadian economy do not rely on internally generated funds to an appreciable extent, the significance of the preceding analysis is almost nil. On the other hand, if the majority of firms fall in this classification, the analytic results would affect a substantial part of the private sector.

To develop some feel for the numerical significance of the adverse value impact of the White Paper, we need to know this distribution of companies by the percentage of earnings retained, i.e. by 'b'. Table I shows the distribution of companies by asset size for 1964.

ment. C'est le même axe que celui des autres graphiques antérieurs. L'axe vertical est maintenant la mesure du rapport des valeurs relatives. La ligne d'indice marquée 1 est le point où la valeur relative des compagnies fermées égale celle des compagnies ouvertes. Aux rapports sous 1, les compagnies fermées ont une relation de valeur plus basse que les compagnies ouvertes. Au-dessus de 1, les compagnies fermées ont une valeur plus élevée. Si les propositions du Livre blanc atteignaient les deux classes de compagnies d'une façon identique, la ligne de rapport de la relation de valeur se situerait exactement sur la ligne d'indice.

De fait, la ligne de rapport est au-dessous de la ligne d'indice dans les deux graphiques. Cela indique que, sans se préoccuper des taux de retenue, la distinction du Livre blanc tourne toujours au désavantage des compagnies fermées. L'incidence relative des modifications proposées du régime fiscal est plus forte sur une action fermée que sur une compagnie semblable qui est ouverte.

La pente des lignes dans les graphiques 5 et 6 est également importante. Nous avons remarqué auparavant que, dans la plupart des cas, les valeurs de l'investisseur des compagnies ouvertes ou fermées se détérioraient à mesure que la compagnie augmentait sa confiance dans les fonds établis intérieurement. Les pentes négatives des fonctions indiquées dans les graphiques 5 et 6, montrent que l'incidence nuisible se produit plus fortement sur les compagnies fermées qui retiennent un plus haut pourcentage de gains que sur les compagnies ouvertes qui retiennent les gains dans la même proportion.

#### Analyse des points d'équilibre

Il existe beaucoup de classes d'investisseurs et il y a aussi un large éventail de variations parmi les sociétés en fonction de dépendance des fonds produits intérieurement. Si la plupart des sociétés de l'économie canadienne ne s'appuient pas, dans une mesure importante, sur les fonds produits intérieurement, l'importance de l'analyse précédente est presque nulle. D'autre part, si la plus grande partie des sociétés tombent dans cette classification, les résultats analytiques pèseront sur une partie importante du secteur privé.

Pour comprendre davantage l'importance numérique de l'incidence de la valeur nuisible du Livre blanc, nous devons connaître la répartition des compagnies selon le pourcentage de gains retenus, c'est-à-dire, par «b». Le tableau I montre la répartition des compagnies selon la grandeur de l'avoir pour 1964.

TABLE I

Retained Earnings as a Percent of Total Post-Tax  
Earnings for all Canadian Companies Earning  
Profits by Asset Size Classes, 1964

Asset Size (Dollars)	Retained Earnings— Post-tax Earnings
Under 100,000.....	.7260
100,000-249,999.....	.8434
250,000-499,999.....	.8249
500,000-999,999.....	.7221
1,000,000-4,999,999.....	.6432
5,000,000-9,999,999.....	.5724
10,000,000-24,999,999.....	.3923
25,000,000-99,999,999.....	.3095
100,000,000 and over.....	.2685
Total.....	.4595

SOURCE: *Taxation Statistics, Part 2, Corporation, 1964.*  
Dept. of National Revenue, Taxation Division.

The first column shows the asset size class and the second shows 'b'. In 1964, all companies earnings profits retained 46 percent of after-tax earnings. However, smaller companies retained significantly higher percentages. In fact, except for the smallest size class, retention ratio varied inversely with asset size class. Whether smaller firms had the higher retention rate because external financing is relatively more expensive for them than for larger firms, or because they confronted more profitable investment opportunities, is not clear from the data. Either or both explanations could have contributed to the results shown in Table I.

Unfortunately, this series has not been available since 1964. We have, however, computed 1968 retention ratios for 299 Canadian companies listed on the Financial Research Institute's company data bank. The data are shown in Table II.

TABLE II

Retained Earnings as a Percent of Total Post-Tax  
Earnings for 299 Canadian Companies,  
by Asset Size Class, 1968

Asset Size Class (Dollars)	Retained Earnings/ Post-Tax Earnings	Number of Companies
500,000-999,999.....	1.0000	1
1,000,000-4,999,999.....	0.5558	24
5,000,000-9,999,999.....	0.4421	43
10,000,000-24,999,999.....	0.5618	64
25,000,000-99,999,999.....	0.5473	96
100,000,000 and over.....	0.4802	71
Total Sample.....	0.4938	299

SOURCE: Financial Research Institute, Compustat data bank accessed by York Terminal.

TABLEAU I

Gains retenus en tant que pourcentage de tous les gains  
impôts déduits chez toutes les compagnies canadiennes  
réalisant des profits réparties selon les  
classes d'avoir, 1964

Montant de l'avoir (en dollars)	Gains retenus— Gains impôts déduits
Sous 100,000.....	.7260
100,000-249,999.....	.8434
250,000-499,999.....	.8249
500,000-999,999.....	.7221
1,000,000-4,999,999.....	.6432
5,000,000-9,999,999.....	.5724
10,000,000-24,999,999.....	.3923
25,000,000-99,999,999.....	.3095
100,000,000 et plus.....	.2685
Total.....	.4595

SOURCE: Statistiques fiscales, Partie 2, Corporation, 1964, Ministère du Revenu national, Division de l'impôt.

La première colonne montre la classe du montant de l'avoir et la seconde indique «b». En 1964, toutes les compagnies réalisant des profits ont retenu 46 pourcent des gains impôts déduits. Cependant, les petites compagnies ont retenu des pourcentages beaucoup plus élevés. De fait, sauf pour la classe du montant le plus bas, le rapport de retention varie à l'inverse de la classe du montant de l'avoir. Il ne ressort pas clairement des données si les petites sociétés ont eu le taux le plus élevé de retenue, parce que le financement externe est relativement plus coûteux pour elles que pour les grandes sociétés, ou parce qu'elles ont eu l'occasion d'investir d'une façon plus profitable. L'une ou l'autre de ces explications ou même les deux ont peut-être contribué aux résultats qui apparaissent au tableau I.

Malheureusement, nous n'avons pas eu de résultat depuis 1964. Nous avons, cependant, calculé les rapports de retenues de 1968 incluant 299 compagnies canadiennes inscrites dans la banque de données des compagnies de *Financial Research Institute*. Les données apparaissent au tableau II.

TABLEAU II

Gains retenus en tant que pourcentage de tous les gains  
impôts déduits chez 299 compagnies canadiennes réparties  
selon les classes d'avoir, 1968

Montant de l'avoir (en dollars)	Gains retenus/ Gains impôts déduits	Nombre de compagnies
500,000-999,999.....	1.0000	1
1,000,000-4,999,999.....	0.5558	24
5,000,000-9,999,999.....	0.4421	43
10,000,000-24,999,999.....	0.5618	64
25,000,000-99,999,999.....	0.5473	96
100,000,000 et plus.....	0.4802	71
Echantillon total.....	0.4938	299

SOURCE: Financial Research Institute, Compustat data bank accessed by York Terminal.



The more current but less complete data appear similar to the 1964 retention data. The size of firm-retention ratio relationship does not appear, but this is due to the fewness and nonexistence of firms in the sample for 1968. If anything, the 1968 average suggests the possibility that smaller firms were retaining a larger percentage of earnings in 1968 than in 1964. There is nothing in Table II which suggests that the use of 1964 retention ratios would be inappropriate.

The data in Table I can be compared to break-point growth retention rates calculated from the valuation models for closely and widely-held companies. A break-point rate is that retention rate at which the value under the White equals the value under existing legislation. Although we have only shown four investor class functions in the graphs, calculations of value relatives have been made over a much broader range of investor classes. Combining closely-held and widely-held functions for both the constant after-tax return case and the constant risk-return relationship case (but holding interest rates constant), 637 functions were computed. A break-point did not always occur at retention rates from 0 percent retained to 100 percent. In some cases, the function was always below the index line, implying that the break-point  $b$  was negative, a clear impossibility in the real world. In other cases, the function was always above the index, implying that the firm could set whatever retention it felt to be appropriate. Table III presents a cumulative description of the break-point  $b$  values.

Les données plus courantes mais moins complètes paraissent semblables aux données de retenue de 1964. Le rapport de grandeur société-retenue n'apparaît pas, mais c'est dû au petit nombre et à l'inexistence des sociétés sur l'échantillon de 1968. S'il existe quelque chose, la moyenne de 1968 laisse supposer que les petites sociétés retenaient peut-être un plus grand pourcentage de gains en 1968 qu'en 1964. Dans le tableau II, rien n'indique que l'usage des rapports de retenue de 1964 est inadéquat.

Les données du tableau I peuvent être comparées aux taux de retenue parvenus au point mort et calculés d'après les modèles d'évaluation des compagnies fermées et ouvertes. Le point d'équilibre (ou point mort) est le taux de retenue auquel la valeur selon le Livre blanc égale celle selon la loi actuelle. Bien que nous n'ayons montré que quatre fonctions de classes d'investisseurs dans les graphiques, les calculs des relations de valeur ont été effectués sur un éventail beaucoup plus large de classes. Nous avons computed 637 fonctions en combinant les sociétés fermées et ouvertes dans les deux constantes de revenu après impôt et de relation risque revenu (mais les taux d'intérêt des effets de portefeuille sont constants). Un point d'équilibre ne s'est pas toujours réalisé dans les taux de retenue de 0 p. 100 jusqu'à 100 p. 100. En certains cas, la fonction a toujours été au-dessous de la ligne d'indice, insinuant que le point d'équilibre  $b$  était négatif, une pure impossibilité en réalité. En d'autres cas, la fonction a toujours été au-dessus de l'indice, laissant sous-entendre que la société pouvait effectuer la retenue qu'elle juge convenable. Le tableau III présente une description cumulative des valeurs du point d'équilibre  $b$ .

TABLE III

Cumulative Break-Points for  
Internally-Financed Growth

Break-Point "b"	Number of Cases equal to or less than "b" value
0.00.....	238
0.05.....	246
0.10.....	253
0.15.....	264
0.20.....	285
0.25.....	297
0.30.....	311
0.35.....	324
0.40.....	330
0.45.....	336
0.50.....	352
0.55.....	357
0.60.....	358
0.65.....	360
0.70.....	361

TABLEAU III

Points d'équilibre de la croissance financée  
intérieurement

Point d'équilibre "b"	Nombre de cas égaux ou inférieurs à la valeur "b"
0.00.....	238
0.05.....	246
0.10.....	253
0.15.....	264
0.20.....	285
0.25.....	297
0.30.....	311
0.35.....	324
0.40.....	330
0.45.....	336
0.50.....	352
0.55.....	357
0.60.....	358
0.65.....	360
0.70.....	361

0.75.....	363
0.80.....	364
0.85.....	365
0.90.....	365
0.95.....	365
1.00.....	366
1.00 + undefined.....	637

0.75.....	363
0.80.....	364
0.85.....	365
0.90.....	365
0.95.....	365
1.00.....	366
1.00 + indéfini.....	637

In Table IVa, the distribution of the break-point  $b$  values is shown in terms of the number of cases where the break-point was negative, fell between 0 and 1, and was indefinite. Table IVb shows the arithmetic mean for the break-point values, treating the negative and indefinite break-point values in three different ways. The first treatment, which is probably least realistic, treats negative break-points as being equal to 0, and indefinite break-points as indicating 100 percent retention. This is unrealistic in that few firms retain all earnings. The second treatment again treats negative break-points as equal to 0, but the indefinite break-points are assigned the value of the 1964 average retention for all firms. Finally, the mean break-point is shown if we ignore both negative and indefinite break-points.

TABLE IVa  
Summary of Break-Points

Number of Cases where $\bar{b} > 0$ .....	266
Number of Cases where $0 \leq b \leq 1.00$ .....	130
Number of Cases where $\bar{b} > 1$ .....	271

TABLE IVb

Mean Value of Break Points	Mean $b$
<hr/>	
If Cases where $\bar{b} < 0$ , $\bar{b} = 0$ and where $\bar{b} > 1.00$ , $\bar{b} = 1$ .....	0.4651
If Case where $\bar{b} < 0$ , $\bar{b} = 0$ and where $\bar{b} > 0$ , $\bar{b} = .46$ .....	0.2457
If Cases where $0 \leq \bar{b} \leq 1.00$ are.....	0.302

The mean break-points can now be compared to the retention rates in Table I. It can readily be seen that, in most instances, the mean break-point retention rate is well below the historic retention rates, except for the unrealistic first treatment of the indefinite cases.

#### Implications of the Analysis

If the only consequences of this analysis were to show that stockholders were going to suffer under the White Paper, this would be interesting, but, in itself, not too important. After all, stockholders are supposed to be risk

Dans le tableau IVa, la répartition des valeurs du point d'équilibre  $b$  apparaît en fonction du nombre de cas où ce point était négatif, tombait entre 0 et 1 et était indéfini. Le tableau IVb montre la moyenne arithmétique des valeurs du point d'équilibre, et traite ces valeurs de trois manières différentes. La première qui est probablement la moins réaliste, traite les points d'équilibre négatifs comme égalant 0, et les indéfinis comme indiquant 100 p. 100 de retenue. C'est irréaliste du fait que peu de sociétés retiennent tous les gains. La deuxième traite de nouveau les points d'équilibre négatifs comme égalant 0, mais les indéfinis reçoivent la valeur de la retenue moyenne de toutes les sociétés en 1964. Finalement, le point d'équilibre moyen apparaît lorsqu'on ignore le négatif et l'indéfini.

TABLEAU IVa  
Sommaire des points d'équilibre

Nombre de cas où $b < 0$ .....	266
Nombre de cas où $0 \leq b \leq 1.00$ .....	130
Nombre de cas où $b > 1$ .....	271

TABLEAU IVb

Valeur moyenne des points d'équilibre	Moyenne $b$
<hr/>	
Si les cas où $b < 0$ , $b = 0$ et où $b > 1.00$ , $b = 1$	0.4651
Si le cas où $b < 0$ , $b = 0$ et où $b > 0$ , $b = .46$ ...	0.2457
Si les cas où $0 \leq b \leq 1.00$ sont.....	0.302

Les points d'équilibre peuvent maintenant se comparer aux taux de retenue du tableau I. On peut voir facilement que, dans la plupart des cas, le taux de retenue du point d'équilibre moyen est bien au-dessous des taux réels de retenue, sauf le premier traitement irréaliste des cas indéfinis.

#### Implications de l'analyse

Si les seules conclusions de cette analyse devaient montrer que les actionnaires souffriraient sous le régime du Livre blanc, ce serait intéressant, mais en soi, pas très important. Après tout, les actionnaires sont supposés con-



takers and one of the risks taken is that tax conditions may change.

The trouble is that a particular kind of share is affected adversely and another kind is affected favourably. Shares of small companies and companies which are growing so rapidly that they must rely on internal funds are affected adversely. Share in firms which are large, have easy access to capital markets, and are not growing rapidly will be favourably affected.

As a consequence of the bias in impact of the White Paper, there will be a tendency for investors to switch shareholdings from companies which rely on internal financing for growth to those which either have such easy access to financial markets that they do not require internal funds, or firms which are simply not growing very rapidly. The high growth firms will be able to retain funds only if they are willing to suffer erosion of the value of their shares—a consequence which no firm takes lightly.

As an alternative, growth firms may increase dividend pay-outs in order to maintain share value. However, they will either have to forego growth or find other sources of financing. For some of them, other sources of funds may be available at a low enough price so that they will still find a large number of projects financing. For many, external funds will not be available at a low enough cost to justify the volume of investment they could afford with internal funds before White Paper provisions.

A crude estimate of the reduction in private sector growth that will result from the adoption of the White Paper can be made by assuming that firms will attempt to maintain their pre-White Paper prices by reducing retention ratios. The appropriate retention ratio for a firm will depend upon the investor classes which hold its shares, which we do not know. However, if the investor classes are an average of the classes for which we have computed value relative functions, the reduction in growth can be estimated as follows:

1-(historic  $b$ /average break-point  $b$ )=reduction in growth rate.

Since we have computed the average break-point in three different ways, three growth reductions have been computed also.

naître les risques, et l'un d'eux est que les conditions fiscales sont exposées au changement.

La difficulté réside en ce fait qu'une action puisse être influencée défavorablement et qu'une autre puisse l'être favorablement. Les actions des petites compagnies et les compagnies qui croissent si rapidement qu'elles doivent compter sur les fonds internes sont atteintes d'une façon contraire. Les actions des sociétés considérables, ont facilement accès aux marchés des capitaux et ne croissent pas rapidement, celles-là reçoivent une influence bénéfique.

Par suite du parti pris contre l'influence du Livre blanc, les investisseurs auront tendance à retirer leurs actions des compagnies qui comptent sur le financement interne pour assurer leur croissance, pour les placer dans celles qui ont si facilement accès aux marchés financiers qu'elles n'ont pas besoin de fonds internes, ou dans les sociétés dont la croissance n'est pas très rapide. Les sociétés à croissance rapide ne pourront retenir des fonds que si elles veulent souffrir l'érosion de la valeur de leurs actions, décision qu'aucune société ne prend à la légère.

Comme autre possibilité, les sociétés à croissance peuvent augmenter les versements de dividendes pour maintenir la valeur de l'action. Cependant, elles devront précéder la croissance ou trouver d'autres sources de financement. Certaines trouveront d'autres sources de fonds à un prix suffisamment bas pour obtenir encore de nombreux projets dont les profits leur serviront de garantie au financement externe. Beaucoup n'obtiendront pas de fonds externes dont le coût serait assez bas pour justifier le volume d'investissements qu'elles pourraient s'offrir avec les fonds internes avant les dispositions du Livre blanc.

Nous pourrions faire une estimation brute de la réduction subie par la croissance du secteur privé qu'entraînerait l'adoption du Livre blanc, en supposant que les sociétés essaieront de maintenir leurs prix d'avant le Livre blanc, en réduisant les rapports de retenue. Le rapport de retenue qui suffit à une société dépendra des classes d'investisseurs qui détiennent ses actions, ce que nous ne savons pas. Cependant, si les classes d'investisseurs sont dans la moyenne de celles pour lesquelles nous avons calculé les fonctions de la relation des valeurs, la réduction de la croissance peut s'évaluer ainsi:

1. (point d'équilibre réel  $b$ /moyen  $b$ ) — réduction du taux de croissance. Nous avons calculé le point d'équilibre moyen de trois manières différentes, aussi avons-nous calculé trois réductions de croissance. Elles apparais-

These are shown for the asset size classes of Canadian firms in Table V.

sent dans les classes du montant d'avoir des sociétés canadiennes au tableau V.

TABLE V  
Decline in Growth Rate Resulting from White Paper

Asset Size Class	Using 1st Average	Using 2nd Average	Using 3rd Average
Under \$100,000.....	.36	.66	.58
100,000-249,999.....	.45	.71	.64
250,000-499,999.....	.44	.70	.63
500,000-999,999.....	.36	.66	.58
1,000,000-4,999,999.....	.28	.62	.53
5,000,000-9,999,999.....	.19	.57	.47
10,000,000-24,999,999.....	.19	.57	.23
25,000,000-99,999,999.....	— .50*	.21	.02
100,000,000 and over.....	— .73*	.09	— .12*
Total.....	— .01*	.47	.34

\*Minus signs indicate an increase in growth.

As indicated earlier, we do not believe the first treatment of the average break-point is realistic. Nonetheless, using it results in a decline in growth rate for all but the two largest size classes of firms. Regardless of how the mean break-point is computed, the smaller firms are the ones that suffer the greatest reduction in growth. Under the second and third methods of computing break-point means, all corporate growth will be reduced by 47 percent and 34 percent respectively.

The growth reduction estimates are extremely crude. In the real world, assuming adoption of the White Paper, a firm will not reduce its retention rate immediately. However, the price of its shares are likely to fall if it has been retaining a percentage of its earnings similar to the retention rate of most firms. The decline in share price means that the yield, the investor's required rate of return, has risen. Investment projects which would have been feasible under the old, lower yield on equity, are now not feasible with a higher required return. The firm will therefore require less retained earnings. The extent to which its retention ratio will decline depends on the shape of the investment project opportunity curve confronting the firm. If this is steep, the firm's rate of return on investments will rise rapidly, as it eliminates what have become unprofitable investment projects. Given such a rapid rise, the firm will have a rate of return on investment on its remaining projects large enough to meet

TABLEAU V  
Diminution du taux de croissance due au Livre blanc

Classe de montant d'avoir	Utilisant la 1 <sup>re</sup> moyenne	Utilisant la 2 <sup>e</sup> moyenne	Utilisant la 3 <sup>e</sup> moyenne
Sous \$100,000.....	.36	.66	.58
100,000-249,999.....	.45	.71	.64
250,000-499,999.....	.44	.70	.63
500,000-999,999.....	.36	.66	.58
1,000,000-4,999,999.....	.28	.62	.53
5,000,000-9,999,999.....	.19	.57	.47
10,000,000-24,999,999.....	.19	.57	.23
25,000,000-99,999,999.....	— .50*	.21	.02
100,000,000 et plus.....	— .73*	.09	— .12*
Total.....	— .01*	.47	.34

\*Les signes «moins» indiquent une augmentation de croissance.

Comme nous l'avons déjà exprimé, nous ne croyons pas que le premier traitement du point d'équilibre moyen soit réaliste. Néanmoins, nous utilisons ses résultats relatifs à la baisse du taux de croissance pour toutes les classes de sociétés sauf les deux plus grandes. Indépendamment du calcul du point d'équilibre moyen, les petites sociétés sont celles qui subissent la plus considérable réduction de croissance. Selon la deuxième et la troisième méthode de calculer les moyennes des points d'équilibre, toute la croissance des sociétés sera réduite de 47 p. 100 et de 34 p. 100 respectivement.

L'estimation de la réduction de croissance est brute à l'extrême. En réalité, en supposant l'adoption du Livre blanc, une société ne réduira pas son taux de retenue immédiatement. Cependant, le prix de ses actions tombera probablement si elle a retenu un pourcentage de ses gains semblable aux taux de rétention de la plupart des sociétés. La baisse du prix de l'action signifie que le rendement, le taux de revenu requis par l'investisseur s'est élevé. Les projets d'investissement qu'on aurait pu exécuter selon l'ancien et bas rendement de l'avoir, sont maintenant réalisables comportant un revenu plus élevé. La société exigera donc moins de gains retenus. L'étendue de la baisse que subira le rapport de retenue dépendra de la forme de la courbe qui indique la possibilité d'investissement qu'a la compagnie. Si la courbe est raide, le taux de revenu provenant des investissements de la société grimpera rapidement, car il élimine les projets d'investissement qui ne sont plus productifs. Étant donné une telle hausse



the yield requirements of investors. If this happens rapidly, the firm's growth will be affected only slightly.

However, other firms may have flat investment opportunity curves. Eliminating the least profitable project may move the firm to a project which is only slightly more profitable than the project just dropped. Such a firm may have to cut-back on its investment program very sharply before its rate of return on investment satisfies its investors' yield requirements. In this instance, growth will be sharply reduced.

The calculations in Table V assume a flat investment opportunity curve. This is consistent with the assumption noted in Part I that the rate of return on investment is constant. If the investment opportunity curve is in fact flat, the estimated growth reduction figures in Table V may be quite accurate. Unfortunately, no one knows the shapes of the investment opportunity curves confronting each of the companies that will be affected by the White Paper. When the authors of the White Paper claim that the anti-growth impact of the proposals will be slight, they are implicitly assuming that the investment opportunity curves confronting firms are quite steep. If we were to claim that the sharp reductions in growth shown in Table V were accurate, we would be assuming that the curves were quite flat.

A reasonable assumption is that investment opportunity curves not only have different shapes for various firms, but also change shape over time. We can nonetheless reach a meaningful generalization. The data do show that smaller firms will be more severely affected than larger firms. Unless there is some basis (unknown to us) for claiming that small firms have steeper investment opportunity curves than do large firms, there is little question that firms with assets of less than \$10 millions will be the victims of most of the anti-growth impact of the White Paper on the corporate sector of the economy.

rapide, la société, dans ses autres projets, aura un taux de revenu d'investissement suffisamment grand pour répondre aux exigences de rendement des investisseurs. Si cela se produit rapidement, la société verra sa croissance atteinte légèrement.

Cependant, d'autres sociétés peuvent avoir des courbes invariables concernant l'occasion d'investissement. L'élimination du projet le moins profitable pourrait conduire la société à accepter un autre projet qui serait à peine plus avantageux que le précédent. Cette société devra réduire drastiquement son programme d'investissement avant que son taux de rendement sur les investissements satisfasse les exigences de rendement de ses investisseurs. Dans ce cas, la croissance sera brusquement réduite.

Les calculs du tableau V supposent une courbe uniforme concernant l'occasion d'investissement. Ceci est en accord avec l'hypothèse indiquée dans la partie I, suivant laquelle le taux de rendement de l'investissement est constant. Si la courbe relative à l'occasion d'investissement est de fait uniforme, les chiffres concernant la réduction supposée de la croissance du tableau V pourraient être très exacts. Malheureusement, personne ne connaît les formes de courbes relatives à l'occasion d'investissement qui s'offrent à chacune des compagnies atteintes par le Livre blanc. Lorsque les auteurs du Livre blanc déclarent que les propositions ont exercé une légère influence défavorable à la croissance, ils supposent implicitement que les courbes relatives à l'occasion d'investissement qui s'offre aux sociétés sont très raides. Si nous voulions soutenir que les réductions brusques de croissance indiquées au tableau V sont exactes, nous supposerions que les courbes étaient tout à fait uniformes.

L'hypothèse modérée est que les courbes relatives à l'occasion d'investissement ne sont pas seulement différentes selon les sociétés, mais le sont aussi avec le temps. Nous pouvons néanmoins parvenir à une généralisation significative. Les données indiquent que les petites sociétés seront plus gravement atteintes que les grandes. A moins qu'il y ait une raison (qui nous est inconnue) pour prétendre que les petites sociétés ont des courbes relatives à l'occasion d'investissement plus raides que les grandes sociétés, il est peu question que les sociétés dont l'actif est inférieur à \$10 millions soient victimes de l'influence défavorable à la croissance qu'exerce le Livre blanc sur le secteur social de l'économie.

We conclude this analysis by agreeing with the authors of the White Paper that the anti-growth effects of the White Paper can be offset by fiscal and monetary policy. Fiscal policy would work partly by increasing the expected rate of return on investment projects available to firms. Monetary policy would work by lowering interest rates which would, in turn, raise stock prices as shown in function C in Graph 2. With higher stock prices, yields would be reduced, and this would make projects feasible that would have had to be rejected if stock yields were higher.

However, this solution leaves us concerned. Fiscal policy has many burdens including maintaining a reasonable growth rate and avoiding inflation. Monetary policy is concerned with inflation and maintaining orderly government bond markets. To place another burden on these policy areas appears unreasonable. All that would do would be to complicate an already complicated problem of setting priorities on the varied goals that currently exist for fiscal and monetary policy.

#### PART IV

#### EVALUATION OF MODIFICATIONS TO THE WHITE PAPER PROPOSALS

Finance Minister Benson invited the public to suggest changes in the White Paper. It may well be that he has received more response than he had anticipated. We do not see our role as one of making such proposals. However, the approach developed in this Brief can be used to evaluate a number of the proposals that have been made in the newspapers and other public places.

#### All Companies Widely-Held

Consider the proposal to treat all companies as being widely-held. Graphs 5 and 6 clearly demonstrate that closely-held companies fare far worse than do widely-held companies under the White Paper. The reasoning offered in the White Paper as support for the different treatment was based on the notion that large public companies compete with other foreign companies and therefore should have some kind of tax parity with their competitors. However, small companies may compete with

Nous concluons cette analyse en concédant avec les auteurs du Livre blanc que les effets défavorables à la croissance du Livre blanc peuvent être contrebalancés par la politique fiscale et monétaire. La politique fiscale agirait partiellement en augmentant le taux de rendement supposé sur les projets d'investissement disponibles aux sociétés. La politique monétaire procéderait en abaissant les taux d'intérêt qui, à leur tour, hausseraient les prix des actions comme l'indique la fonction C du graphique 2. Lorsque les prix des actions seront plus élevés, les revenus seront réduits, et ainsi les projets qu'on aurait dû rejeter si les revenus des actions avaient été plus hauts, deviennent réalisables.

Cependant, cette solution nous laisse quelque inquiétude. La politique fiscale a bien des charges y compris le maintien d'un taux de croissance modéré et la lutte contre l'inflation. La politique monétaire s'occupe d'inflation et de maintenir soigneusement les marchés d'obligations du gouvernement. Il semblerait déraisonnable d'ajouter un autre fardeau à ces politiques. Cela ne servirait qu'à compliquer le problème ardu d'établir des priorités parmi les divers objectifs que poursuivent la politique fiscale et la politique monétaire.

#### PARTIE IV

#### ÉVALUATION DES MODIFICATIONS À APPORTER AUX PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC

Le ministre des Finances, monsieur Benson, a invité le public à proposer des modifications au Livre blanc. Il se peut bien qu'il ait reçu plus de réponses qu'il ne l'avait prévu. Notre rôle n'est pas de faire de telles propositions. Cependant, la méthode élaborée dans ce mémoire peut être utilisée pour évaluer certaines proposition qui ont été présentées dans les journaux et autres communications publiques.

#### Toutes les compagnies ouvertes

Examinons attentivement la proposition de traiter toutes les compagnies en tant que sociétés ouvertes. Les graphiques 5 et 6 démontrent clairement que les compagnies fermées se trouvent en beaucoup plus mauvaise situation que les compagnies ouvertes, selon le Livre blanc. Le raisonnement élaboré dans le Livre blanc pour appuyer le traitement différent se fonde sur la notion suivant laquelle les grandes compagnies publiques concurrencent d'autres sociétés étrangères, et



large international companies also. A manufacturer of computer cards is competing with IBM. A large retailer may have no international competition. Therefore, with weak support for the separate treatment, and a demonstration that the separate treatment is adverse to the interests of the closely-held company, a *prima facie* case appears in favour of treating all companies as widely-held. However, consideration should be given to a reduction in both the level and differential impacts of the tax system on companies. Some companies might be given the option to be taxed as partnerships.

We have also prepared analyses of three other proposals: that investors be allowed a 25 per cent tax credit (instead of either a dividend flow-through or the current 20 per cent credit) and that 50 percent of capital gains be taxed; that investors be allowed a 50 percent tax credit instead of a flow-through and again taxed on only 50 percent of capital gains; and finally, that investors be given 100 percent flow-through and be taxed on 50 percent of capital gains.

Using tax credits instead of flow-through credits has a number of advantages. Unlike the flow-through which can only be used to the extent that the company has paid corporate taxes, the credit can be used by all dividend recipients. This should be particularly attractive to investors in natural resource companies. The credit is also technically simpler than the flow-through, since the company does not have to separate its Canadian residents from non-resident owners.

#### 25 Percent Dividend Tax Credit

Graphs 7 and 8 show the functions for the value of a share substituting the 25 percent dividend tax credit for 50 percent flow-through and taxing capital gains on half of the gain. Graph 7 is the constant yield case and Graph 8 is the constant risk-return relationship case. The latter only shows the function for the case where the risk-free rate is constant. A more interesting comparison may be found in Graphs 9 and 10. Here, the amended function is compared to the White Paper function instead of the value under

devraient ainsi jouir d'une certaine parité fiscale avec leurs concurrentes. Cependant, les petites compagnies peuvent aussi faire concurrence aux grandes sociétés internationales. Le fabricant de cartes d'ordinateur concurrençant IBM. Le grand détaillant peut n'avoir aucune concurrence internationale. C'est pourquoi, à cause du faible appui au traitement séparé et de la démonstration suivant laquelle le traitement séparé est contraire aux intérêts de la compagnie fermée, à première vue, le cas semble en faveur de traiter toutes les compagnies en tant que sociétés ouvertes. Cependant, on doit étudier une réduction de l'incidence de niveau et de l'incidence différentielle qu'exerce le régime fiscal sur les compagnies. Certaines compagnies pourraient avoir le choix d'être imposées comme des sociétés en nom collectif.

Nous avons aussi préparé l'analyse de trois autres propositions: accorder aux investisseurs 25 p. 100 de dégrèvement fiscal (au lieu du mouvement de dividendes ou du dégrèvement courant de 20 p. 100) et imposer 50 p. 100 des gains de capital; accorder aux investisseurs 50 p. 100 de dégrèvement fiscal au lieu d'un mouvement et de nouveau imposer seulement 50 p. 100 des gains de capital; et finalement, accorder aux investisseurs un mouvement de 100 p. 100 et imposer 50 p. 100 des gains de capital.

Certains avantages ressortent de l'utilisation des dégrèvements fiscaux au lieu des dégrèvements de mouvement. A l'encontre du mouvement qui ne peut être utilisé que dans la mesure où la compagnie a payé des impôts sur les sociétés, le dégrèvement peut servir à tous les bénéficiaires de dividendes. Ce devrait être particulièrement attrayant pour les investisseurs dans les compagnies de ressources naturelles. Le dégrèvement est techniquement plus simple que le mouvement, car la compagnie n'a pas à séparer ses résidents canadiens des propriétaires non-résidents.

#### Dégrèvement de dividendes de 25 p. 100

Les graphiques 7 et 8 montrent les fonctions pour la valeur d'une part en remplaçant le dégrèvement de dividendes de 25 p. 100 par 50 p. 100 de mouvement et en imposant la moitié du gain réalisé sur les gains de capital. Le graphique 7 est le cas du rendement constant et le graphique 8 est le cas de la relation constante risque-revenu. Ce dernier graphique montre la fonction du cas où le taux sans risque est constant. Les graphiques 9 et 10 offrent une comparaison encore plus intéressante. Ici, la fonction modifiée est comparée à

existing legislation. If the function is above the index line, the amended version has a higher investor value than does the White Paper version. As is obvious, those in low tax brackets are better off with the 50 percent flow through, which permits them a tax refund, than with the 25 per cent tax credit. Those in high brackets prefer the capital gains as compared to the tax credit as shown by the positive slope of the function in the lower sections of Graphs 9 and 10. Those in lower brackets prefer dividends to capital gains, which is why the slopes of the upper section functions are negative.

### The 50 Percent Tax Credit

A comparison of values with a 50 percent tax credit and tax on 50 percent of capital gains as compared to value under current tax law is made for various investor classes in Graphs 11 and 12. The bias in favour of dividends under the White Paper is sharply reduced in the 50 percent dividend tax credit case. More of the functions in Graphs 11 and 12 are above the index line than in Graphs 1 and 2. The break-point retention rate is generally larger in this case than under the White Paper.

A comparison between the 50 percent dividend tax credit values and those of the White Paper are made directly in Graphs 13 and 14. As with the previous case, those in the higher brackets are better off with the 50 percent credit than they are with the 50 percent dividend flow-through. The higher bracket functions are above the index line and are positive sloped. However, even the lower tax bracket investors do not do badly if the firm does not retain a high portion of earnings. In three of the four lower bracket cases, the 50 percent dividend tax credit is superior to the White Paper for firms retaining less than 80 percent of earnings. In the remaining case, the break-point between the 50 percent dividend credit is superior for firms retaining 60 percent or less.

celle du Livre blanc au lieu de la valeur selon la loi actuelle. Si la fonction est au-dessus de la ligne d'indice, la version modifiée a une valeur d'investissement supérieure à celle du Livre blanc. Il est évident, que les investisseurs qui se trouvent dans les tranches inférieures d'imposition sont plus avantagés avec le mouvement de 50 p. 100 qui leur permet un remboursement d'impôts qu'avec le dégrèvement fiscal de 25 p. 100. Ceux qui sont dans les tranches élevées préfèrent les gains de capital en comparaison avec le dégrèvement fiscal indiqué par la pente positive de la fonction comme le montrent les sections inférieures des graphiques 9 et 10. Ceux des tranches inférieures préfèrent les dividendes aux gains de capital, c'est pourquoi les pentes des fonctions de la section supérieure sont négatives.

### Le dégrèvement fiscal de 50 p. 100

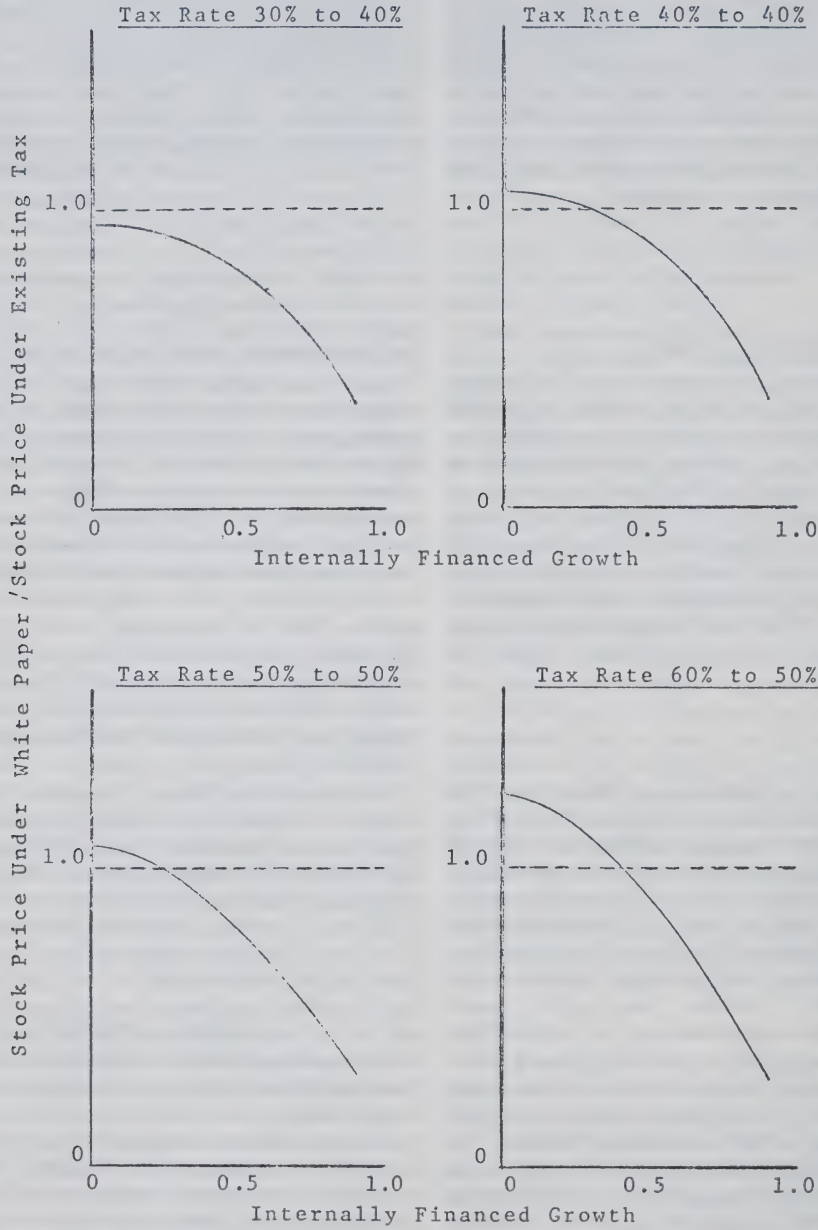
Nous comparons d'une part les valeurs comportant un dégrèvement fiscal de 50 p. 100 et l'impôt sur 50 p. 100 des gains de capital, et d'autre part la valeur selon la loi fiscale actuelle, dans toutes les classes des divers investisseurs aux graphiques 11 et 12. Le parti pris en faveur des dividendes selon le Livre blanc est fortement réduit dans le cas du dégrèvement fiscal de 50 p. 100 des dividendes. Dans les graphiques 11 et 12, plus de fonctions sont au-dessus de la ligne d'indice que dans les graphiques 1 et 2. Le taux de retenu relatif au point d'équilibre est généralement plus grand dans ce cas que selon le Livre blanc.

Les graphiques 13 et 14 montrent directement la comparaison entre les valeurs du dégrèvement des dividendes de 50 p. 100 et celles du Livre blanc. Comme dans le cas précédent, ceux qui sont dans les tranches supérieures sont en meilleure situation avec 50 p. 100 de dégrèvement qu'avec le mouvement de dividendes de 50 p. 100. Les fonctions des tranches supérieures se trouvent au-dessus de la ligne d'indice et sont en pente positive. Cependant, même les investisseurs de la tranche fiscale inférieure ne sont pas en mauvaise posture si les sociétés ne retiennent pas une forte portion des gains. Dans trois des quatre cas appartenant aux tranches inférieures, le dégrèvement de dividendes de 50 p. 100 est supérieur au Livre blanc chez les sociétés qui retiennent moins que 80 p. 100 des gains. Dans l'autre cas, le point d'équilibre entre le dégrèvement de dividendes de 50 p. 100 est supérieur chez les sociétés qui retiennent 60 p. 100 ou moins.



IMPACT OF 25 PERCENT DIVIDEND CREDIT ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 7: WIDELY-HELD, STOCK RETURNS CONSTANT\*

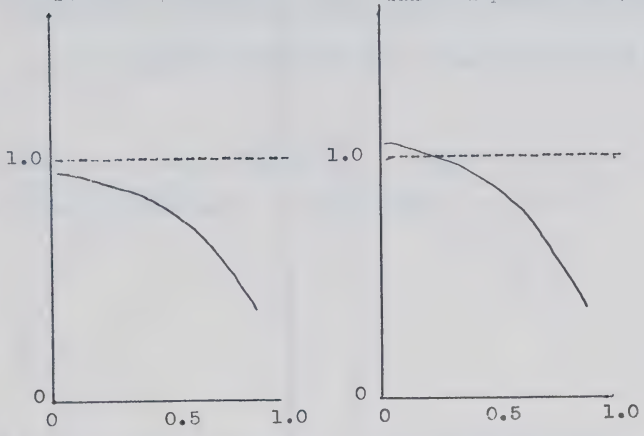


\* See equation 5.1, Appendix A.

INCIDENCE DU DÉGREVEMENT DE DIVIDENDES DE 25 p. 100 SUR  
LES VALEURS RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS  
CHANGEMENTS DE FRANCHES D'IMPOSITION

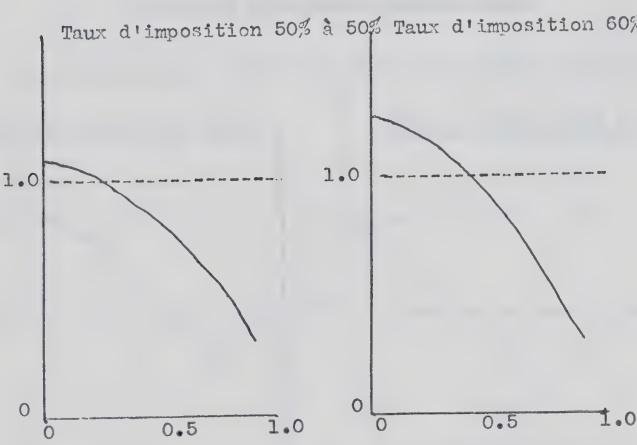
GRAPHIQUE 7: SOCIÉTÉS OUVERTES, REVENUS D'ACTIONS CO STANTS  
Taux d'imposition 30% à 40%    Taux d'imposition 40% à 40%

Prix des actions selon l'impôt actuel



Croissance financée intérieurement

Prix des actions selon le Livre blanc /



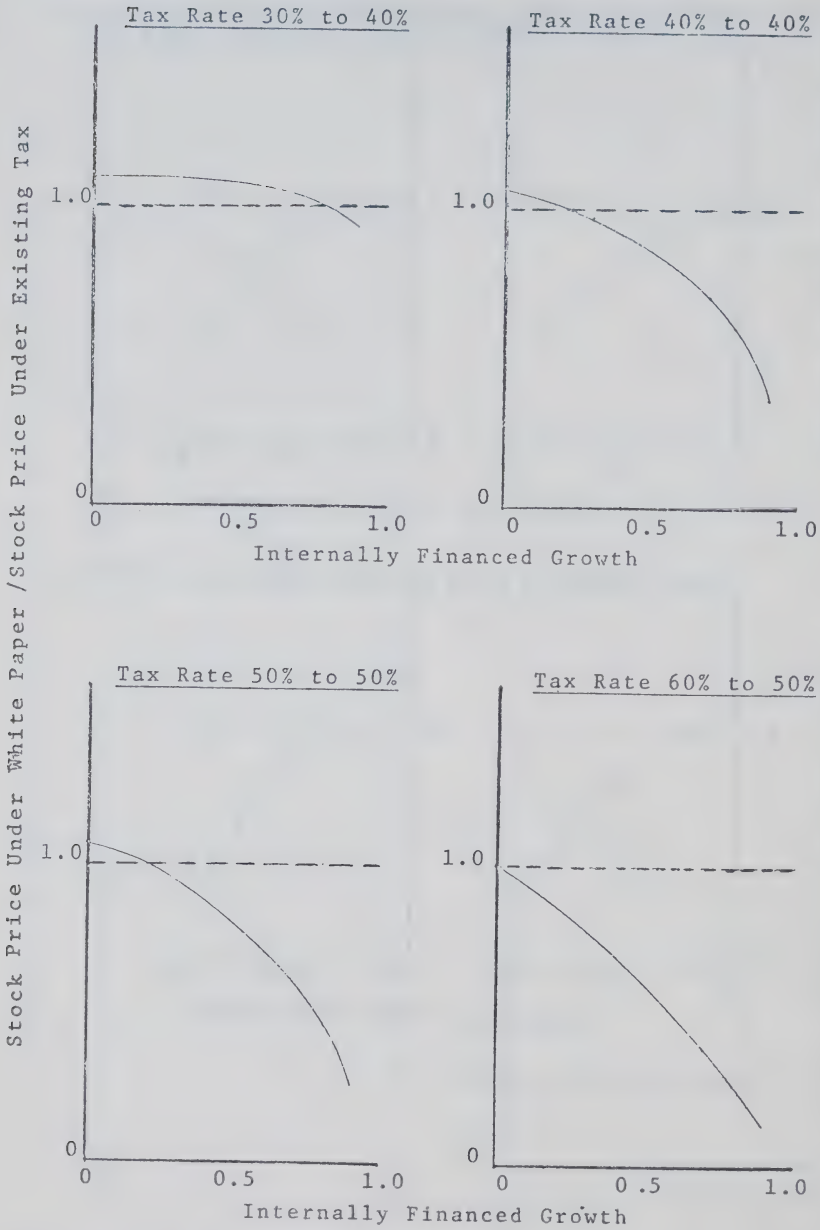
Croissance financée intérieurement

Voir: équation 5.1, appendice A



IMPACT OF 25 PERCENT DIVIDEND CREDIT ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

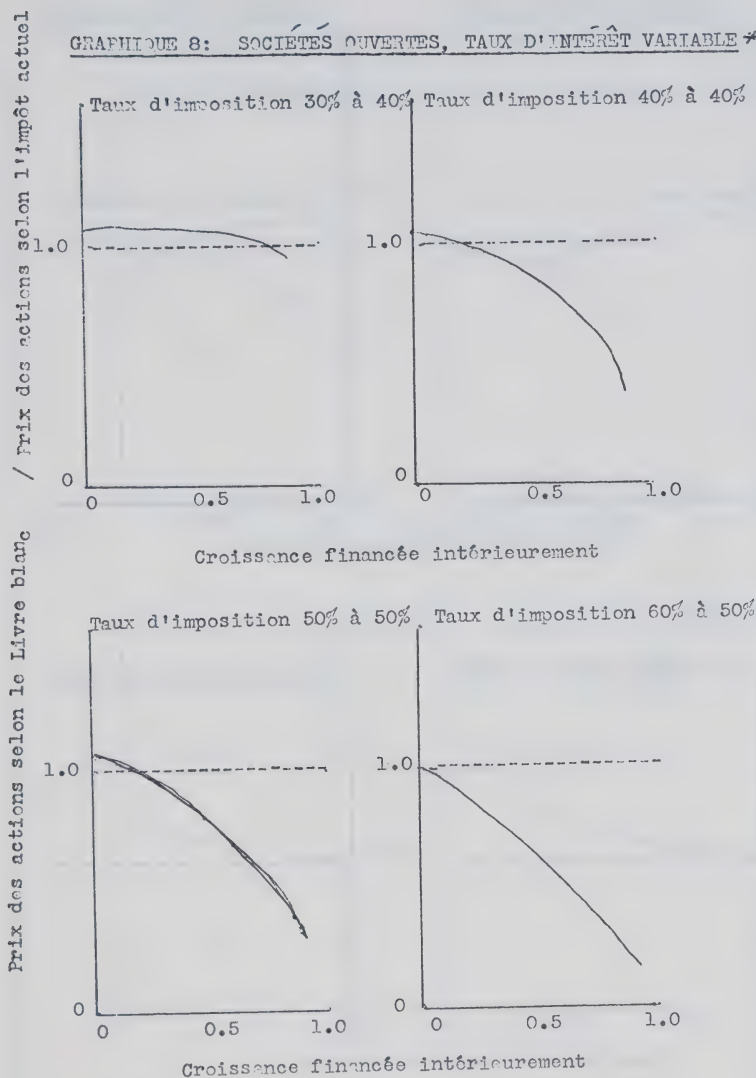
GRAPH 8: WIDELY-HELD, INTEREST RATE VARIABLE\*



\* See equation 5.2, Appendix A.  
Interest Rates assumed to remain constant for curves shown above.

INCIDENCE DU DÉCREVEMENT DE DIVIDENDES DE 25 p. 100 SUR  
LES VALEURS RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS  
CHANGEMENTS DE TRANCHES D'IMPOSITION

GRAPHIQUE 8: SOCIÉTÉS OUVERTES, TAUX D'INTÉRÊT VARIABLE \*



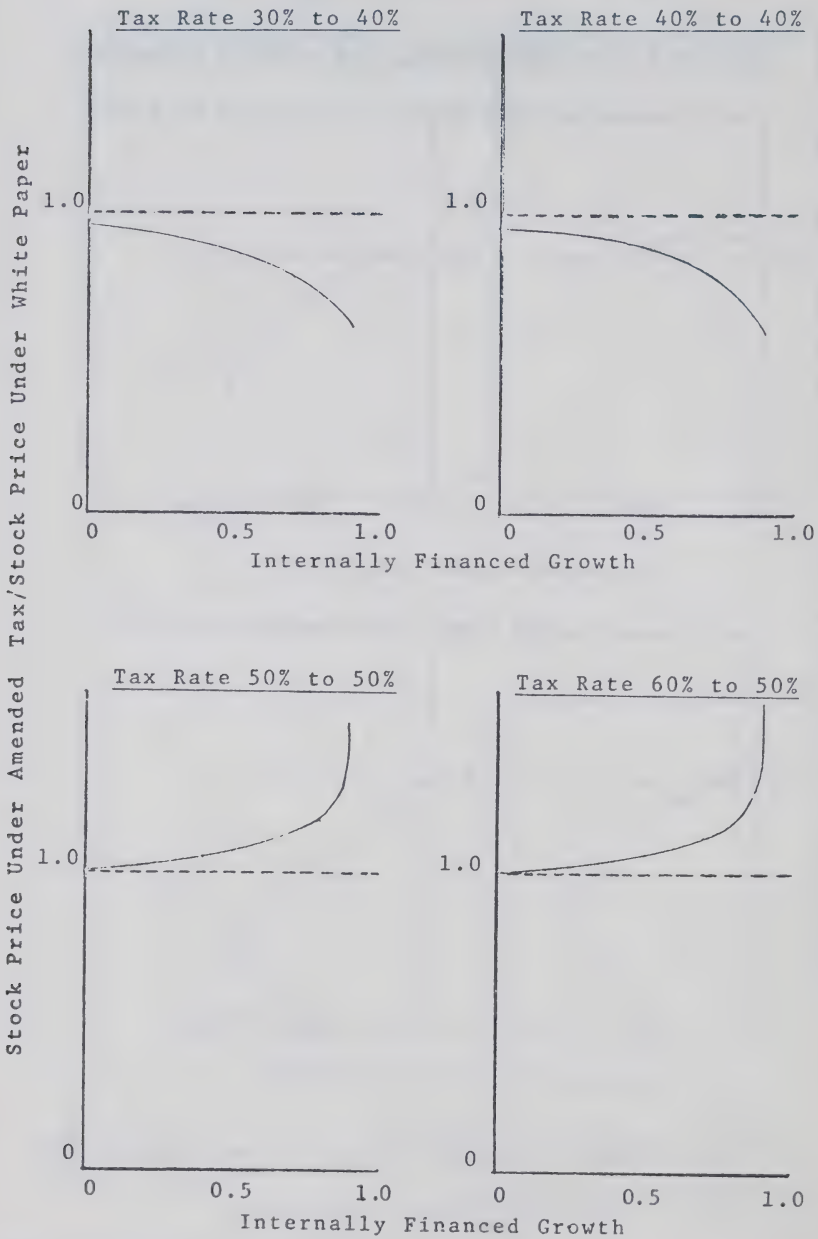
\* Voir: Équation 5.2, appendice A.

Dans les courbes indiquées ci-dessus les taux d'intérêt sont  
supposés rester constants.



IMPACT OF 25 PERCENT DIVIDEND CREDIT ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 9: WIDELY-HELD, STOCK RETURNS CONSTANT\*

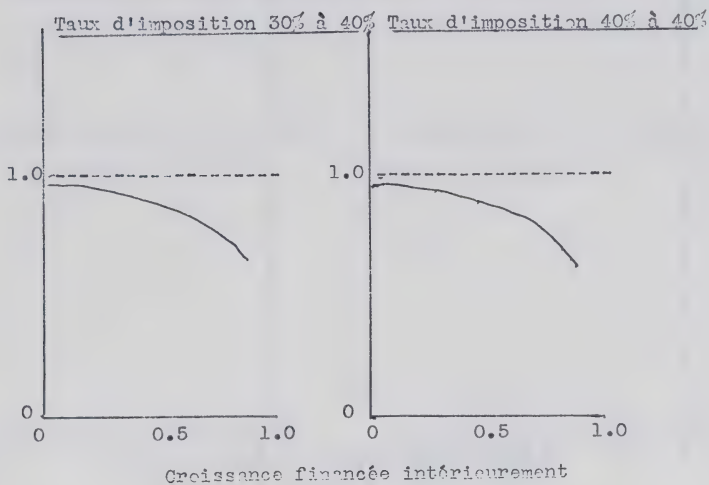


\*See equations 2.1 and 5.1, Appendix A.

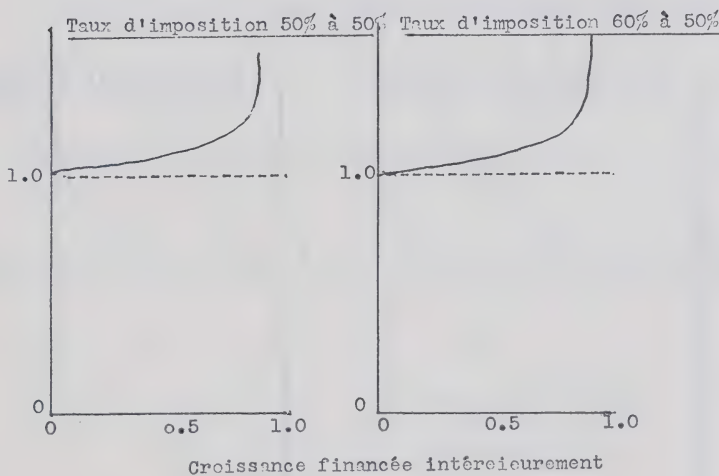
INCIDENCE DU DEGREVEMENT DE DIVIDENDES DE 25 p. 100 SUR LES  
VALEURS RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS  
CHANGEMENTS DE TRANCHES D'IMPOSITION

GRAPHIQUE 9: SOCIÉTÉS OUVERTES, REVENUS D'ACTIONS CONSTANTS \*

Prix des actions selon le Livre blanc



Prix des actions selon la modification fiscale/

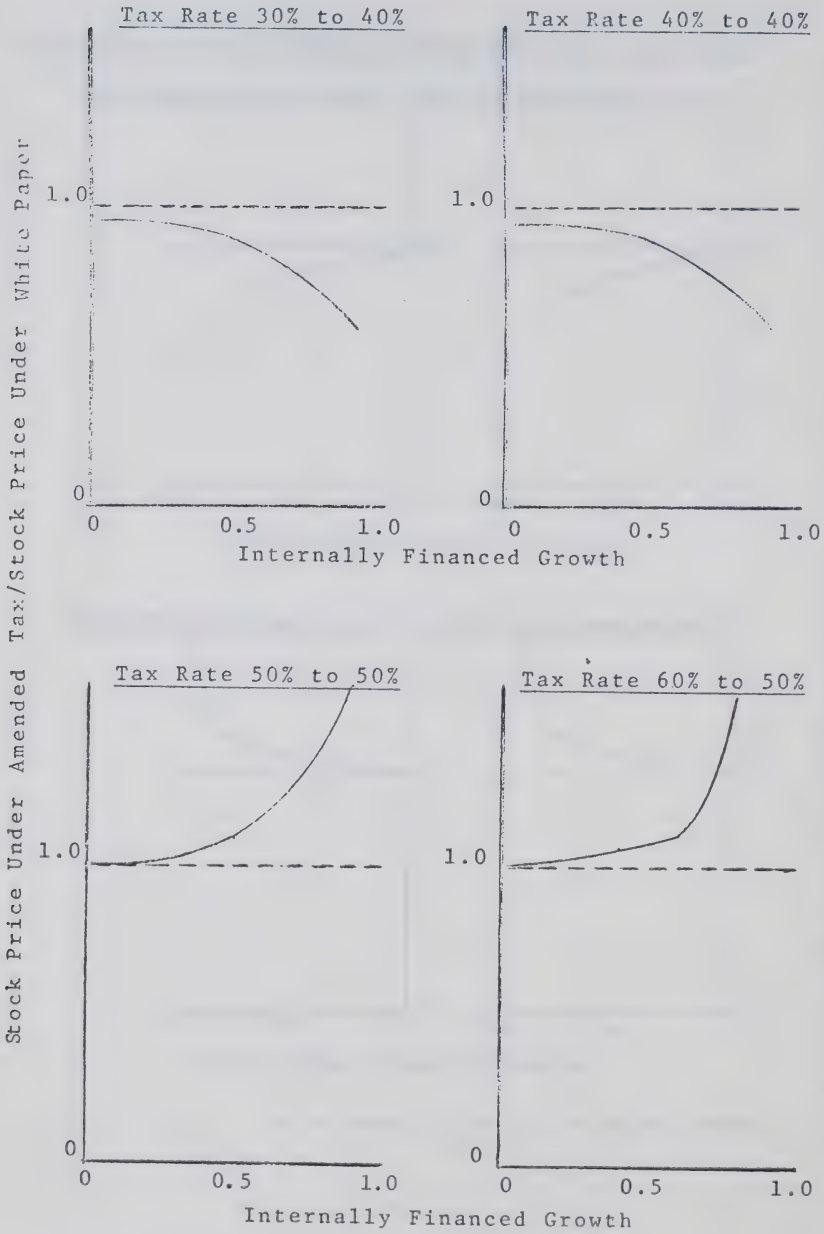


\* Voir: équations 2.1 et 5.1, appendice A.



IMPACT OF 25 PERCENT DIVIDEND CREDIT ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 10: WIDELY-HELD, INTEREST RATE VARIABLE

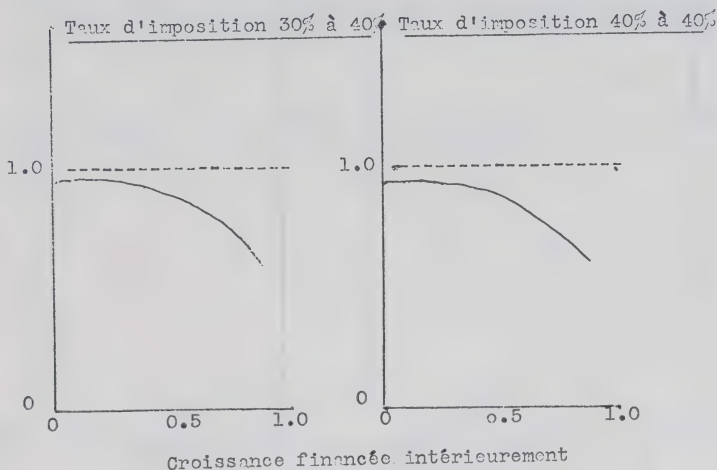


\*See equations 2.2 and 5.2, Appendix A.  
Interest Rates assumed to remain constant for curves shown above.

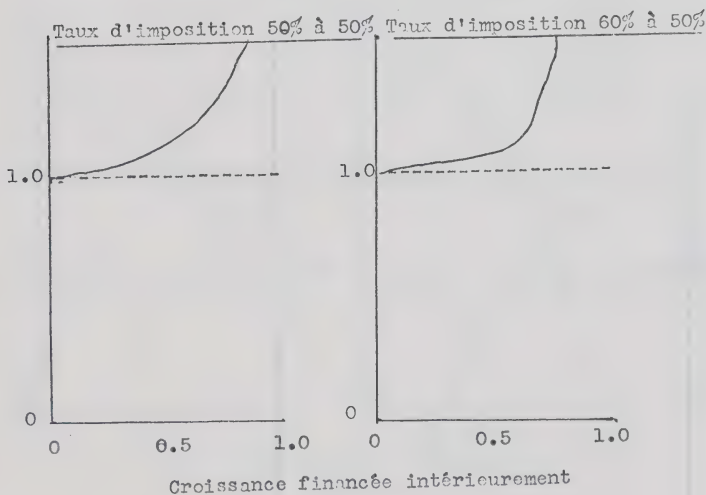
INCIDENCE DU DÉGREVEMENT DE DIVIDENDES DE 25 p. 100 SUR LES  
VALEURS RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS  
CHANGEMENTS DE TRANCHES D'IMPOSITION

GRAPHIQUE 10: SOCIÉTÉS OUVERTES, TAUX D'INTÉRÊT VARIABLE \*

Prix des actions selon le Livre blanc



Prix des actions selon l'impôt modifié /

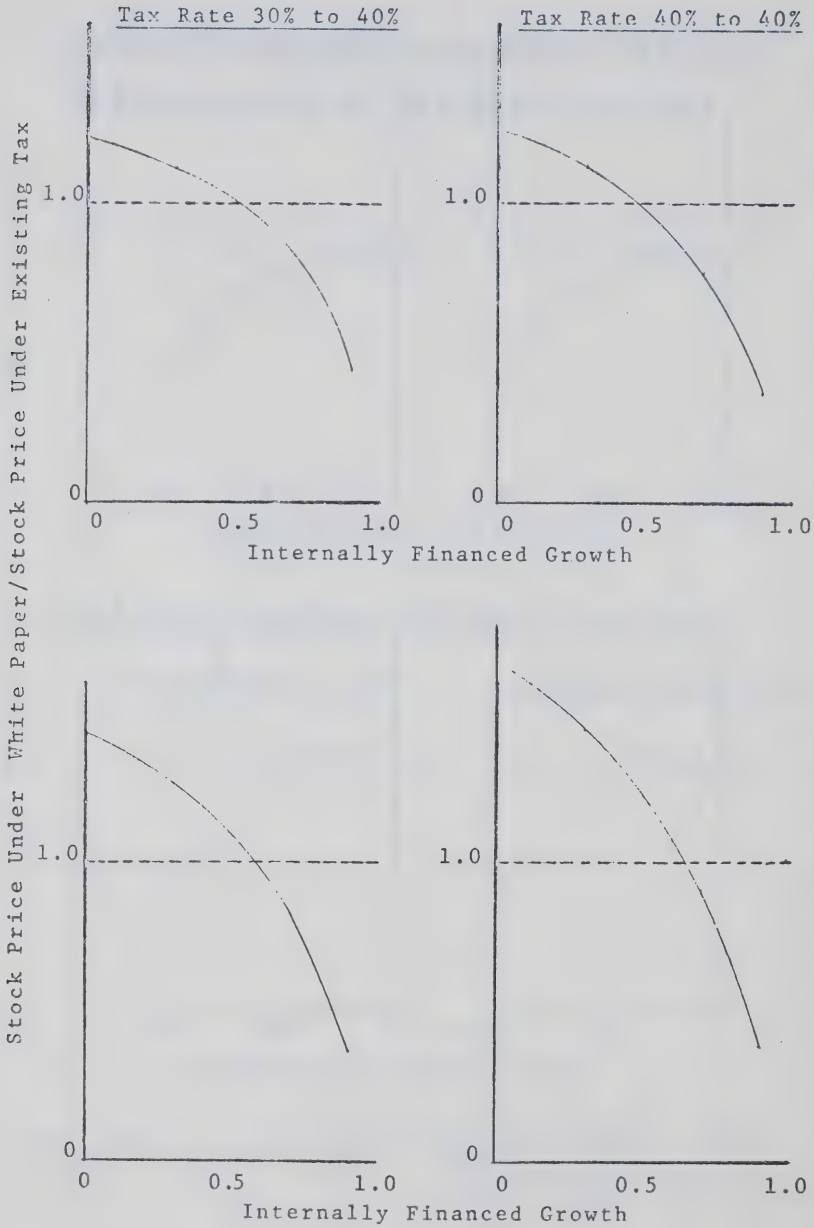


\* Voir: équations 2.2 et 5.2, appendice A.  
Dans les courbes indiquées ci-dessus les taux d'intérêt sont  
supposés rester constants.



IMPACT OF 50 PERCENT DIVIDEND CREDIT ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

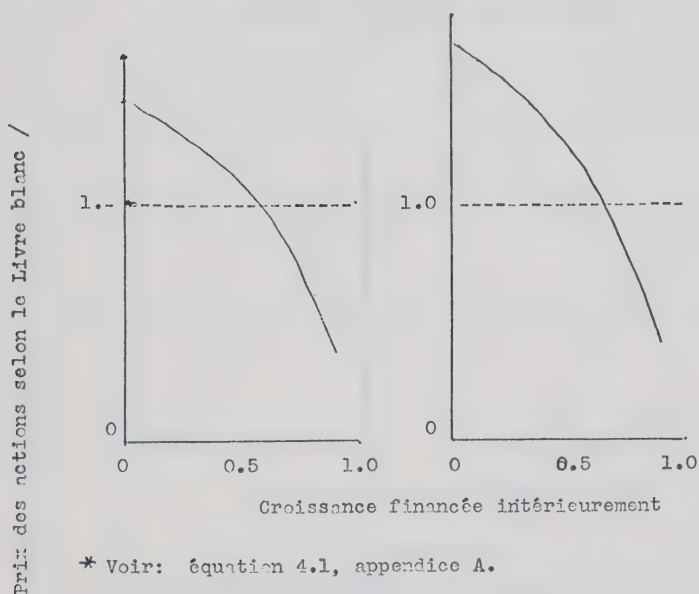
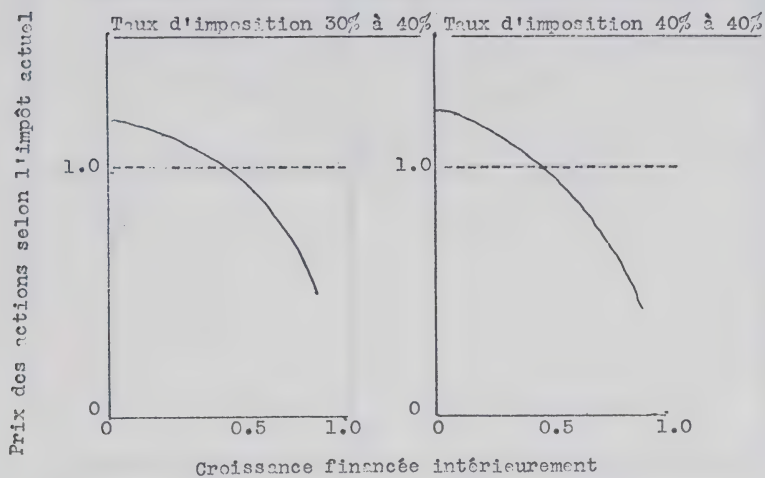
GRAPH 11: WIDELY-HELD, STOCK RETURNS CONSTANT\*



\* See equation 4.1, Appendix A.

INCIDENCE DU DÉGREVEMENT DE DIVIDENDES DE 50 p. 100 SUR LES  
VALEURS RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS  
CHANGEMENTS DE TRANCHES D'IMPOSITION

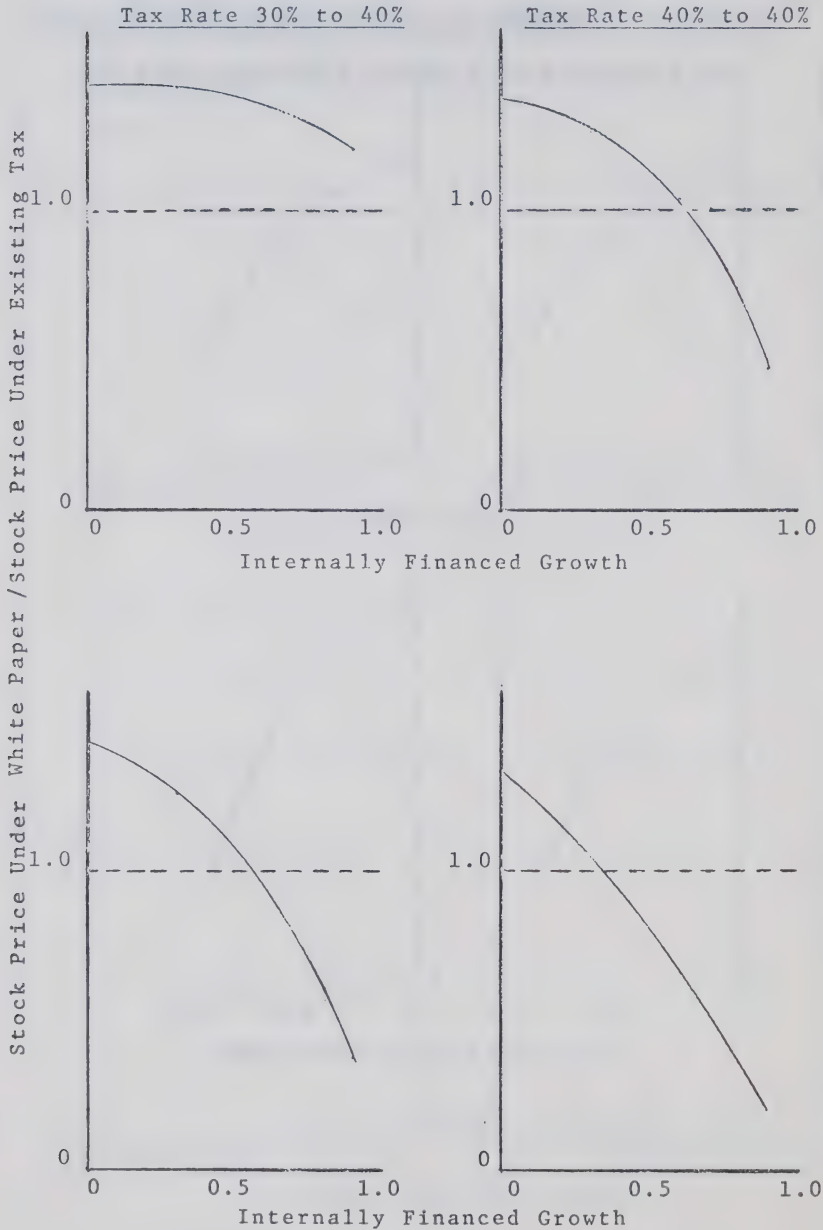
GRAPHIQUE 11: SOCIÉTÉS OUVERTES, REVENUS D'ACTIONS CONSTANTS\*





IMPACT OF 50 PERCENT DIVIDEND CREDIT ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 12: WIDELY-HELD, INTEREST RATE VARIABLE\*



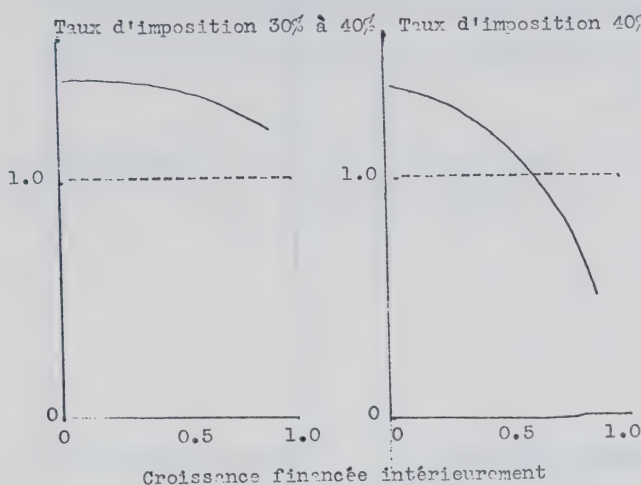
\* See equation 4.2, Appendix A.

Interest Rates assumed to remain constant for curves shown above

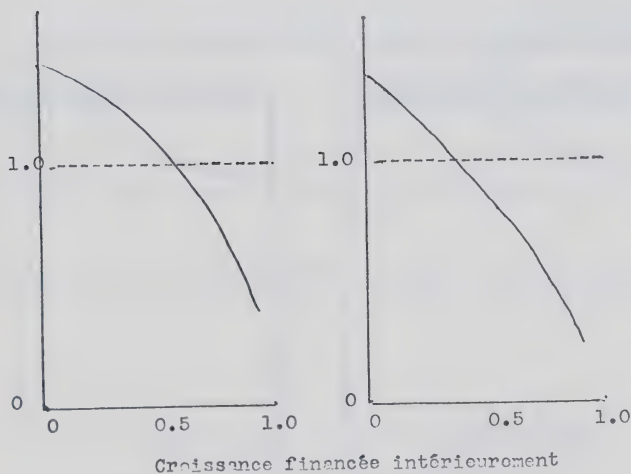
INCIDENCE DU DÉGREVEMENT DE DIVIDENDES DE 50 p. 100 SUR LES  
VALEURS RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS  
CHANGEMENTS DES TRANCHES D'IMPOSITION

GRAPHIQUE 12: SOCIÉTÉS OUVERTES, TAUX D'INTÉRÊT VARIABLE \*

Prix des actions selon l'impôt actuel



Prix des actions selon le Livre blanc /



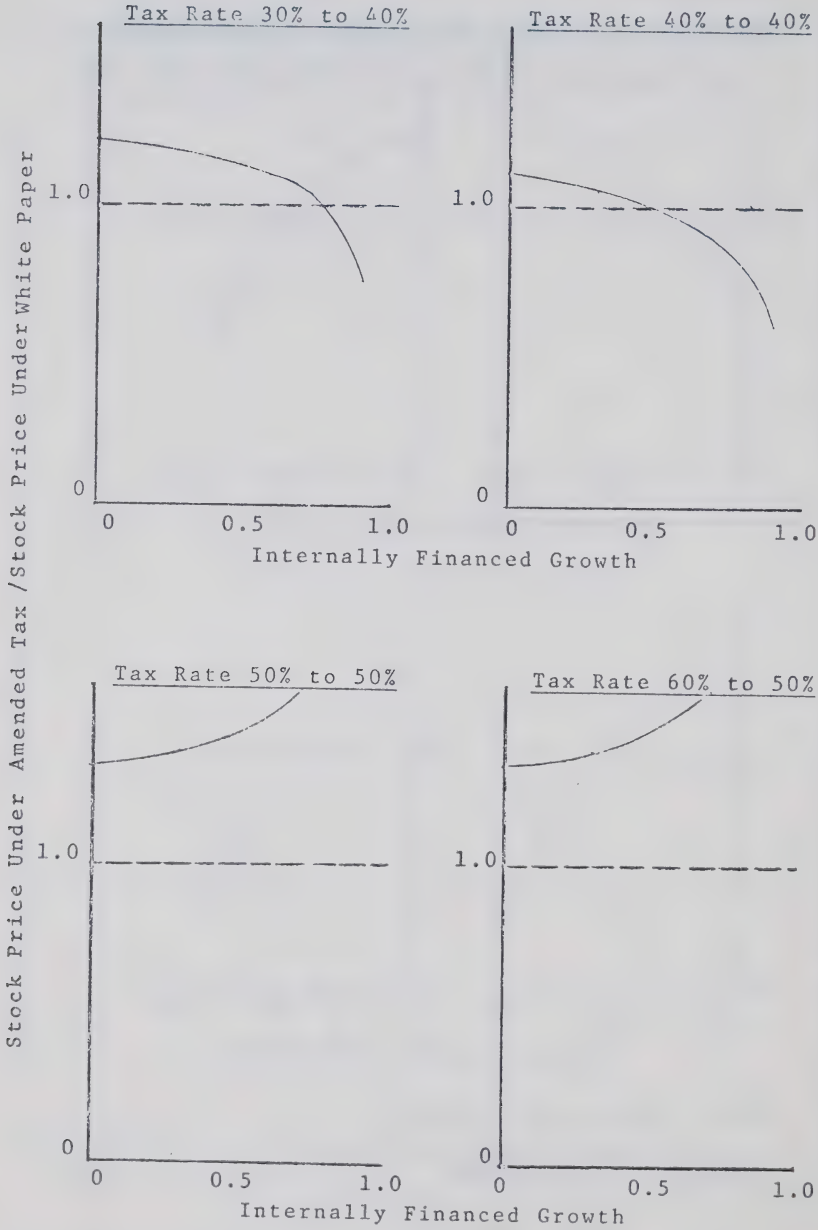
\* Voir: équation 4.2, appendice A.

Dans les courbes indiquées ci-dessus, les taux d'intérêt sont supposés rester constants.



IMPACT OF 50 PERCENT DIVIDEND CREDIT ON RELATIVE VALUES OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 13: WIDELY-HELD, STOCK RETURNS CONSTANT\*

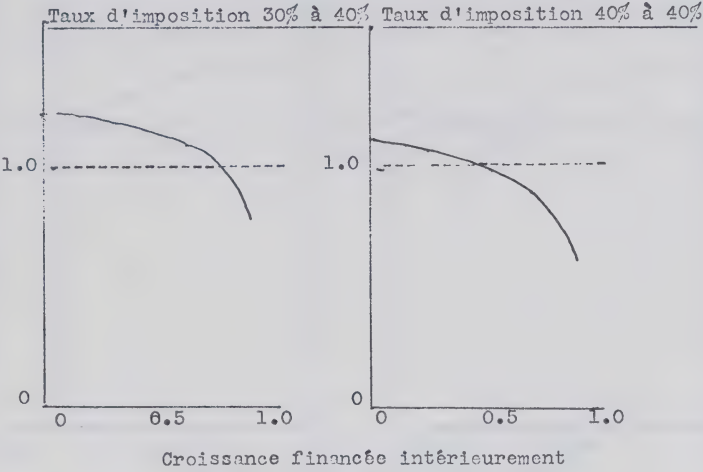


\* See equations 2.1 and 4.1, Appendix A.

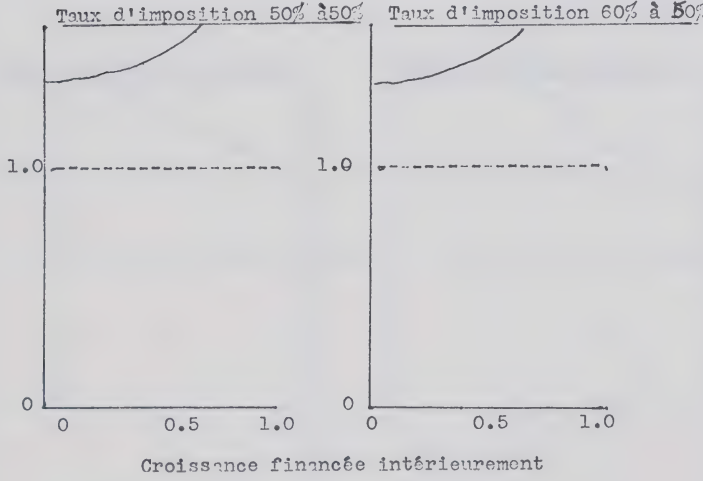
INCIDENCE DU DÉGREVEMENT DE DIVIDENDES DE 50 p. 100 SUR LES  
VALEURS RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS  
CHANGEMENTS DES TRANCHES D'IMPOSITION

GRAPHIQUE 13: SOCIÉTÉS OUVERTES, REVENUS D'ACTIONS CONSTANTS \*

Prix des actions selon le Livre blanc



Prix des actions selon l'impôt modifié /

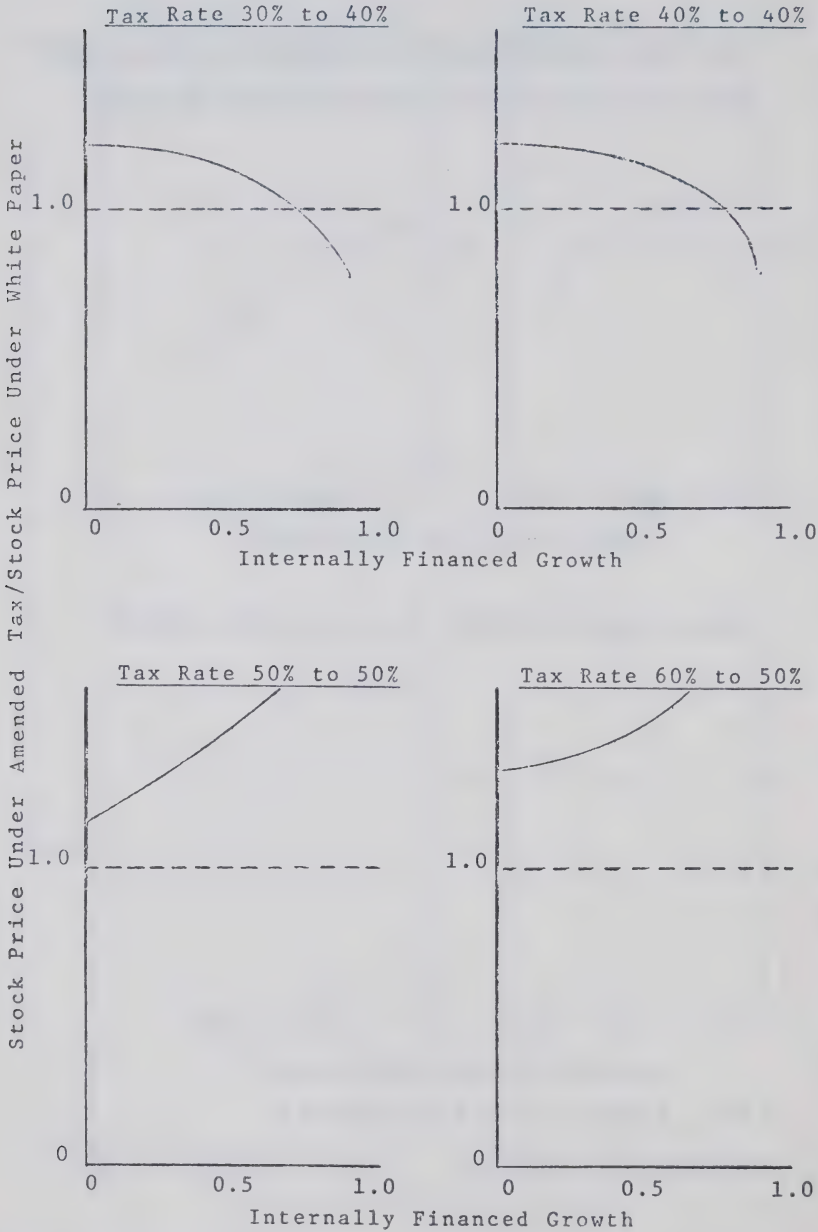


\* Voir: équations 2.1 et 4.1, appendice A.



IMPACT OF 50 PERCENT DIVIDEND CREDIT ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

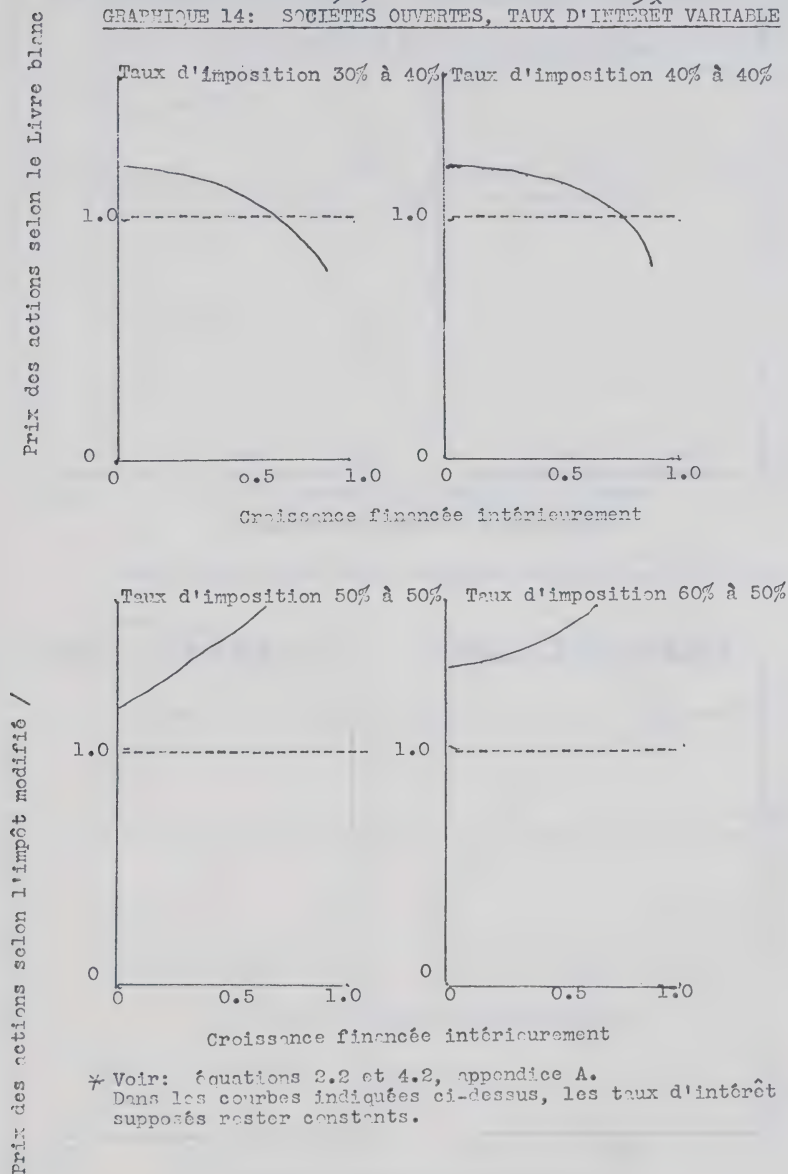
GRAPH 14: WIDELY-HELD, INTEREST RATE VARIABLE\*



\*See equations 2.2 and 4.2, Appendix A.  
Interest Rates assumed to remain constant for curves shown above.

INCIDENCE DU DÉGREVEMENT DE DIVIDENDES DE 50 p. 100 SUR LES  
VALEURS RELATIVES DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS  
CHANGEMENTS DES TRANCHES D'IMPOSITION

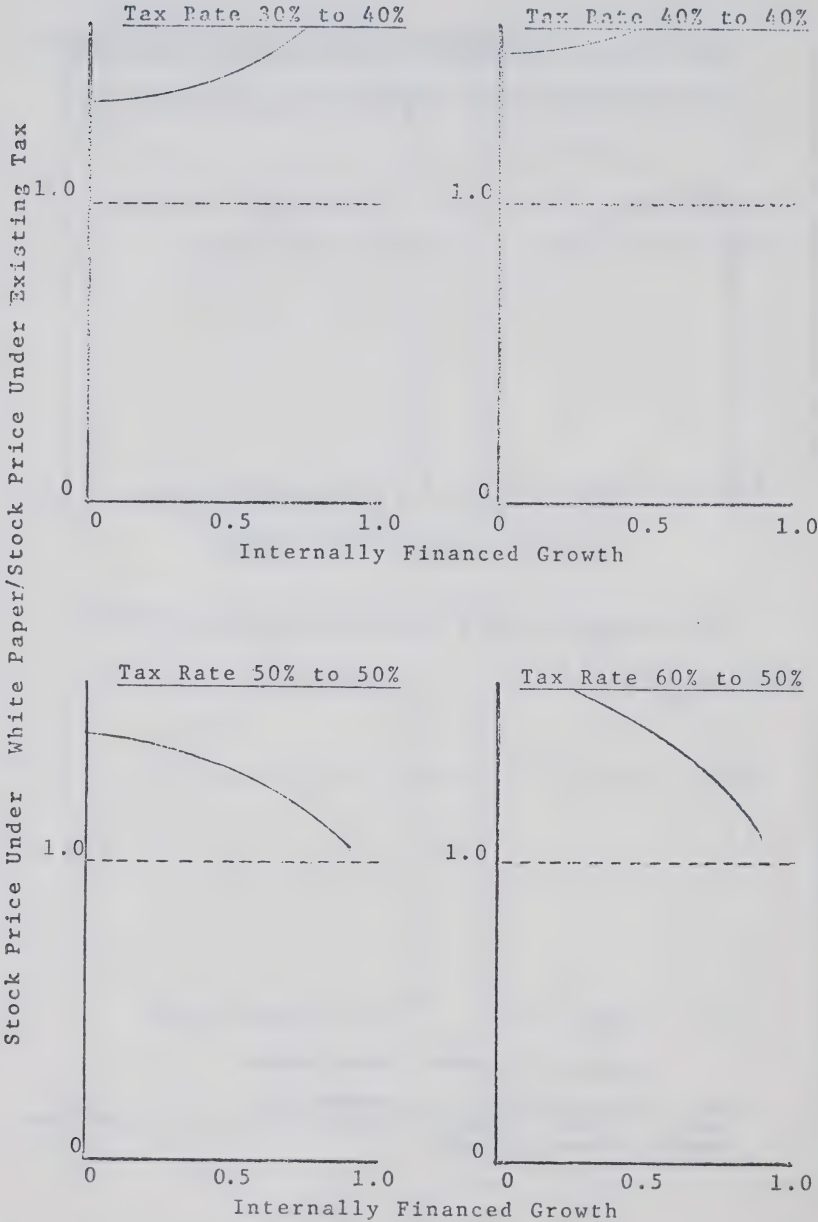
GRAPHIQUE 14: SOCIÉTÉS OUVERTES, TAUX D'INTÉRÊT VARIABLE \*





IMPACT OF 100 PERCENT FLOW THROUGH ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 15: WIDELY-HELD, STOCK RETURNS CONSTANT\*

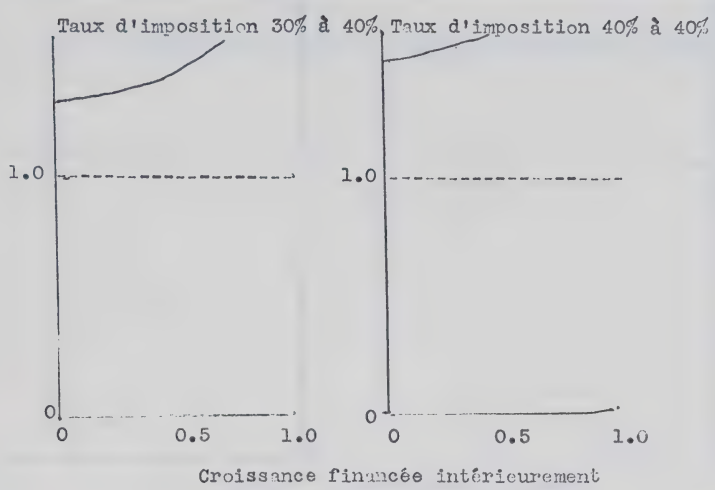


\*See equation 3.1, Appendix A.

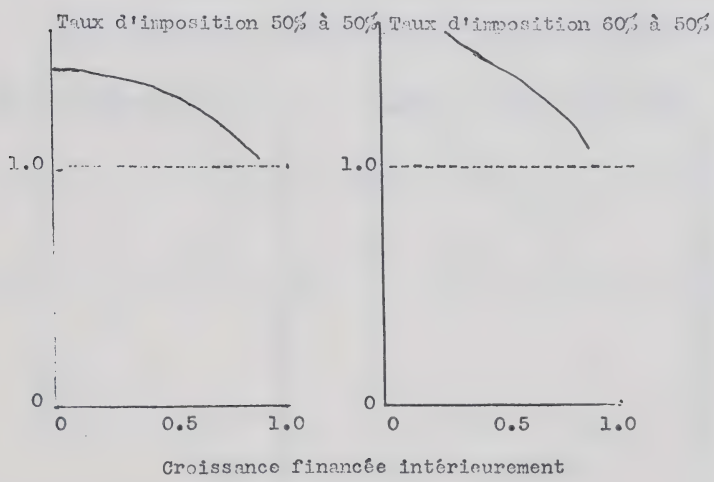
INCIDENCE DU MOUVEMENT DE 100 p. 100 SUR LES VALEURS RELATIVES  
DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS CHANGEMENTS DES TRANCHES  
D'IMPOSITION

GRAPHIQUE 15: SOCIÉTÉS OUVERTES, REVENUS DES ACTIONS CONSTANTS \*

Prix des actions selon l'impôt actuel



Prix des actions selon le Livre blanc

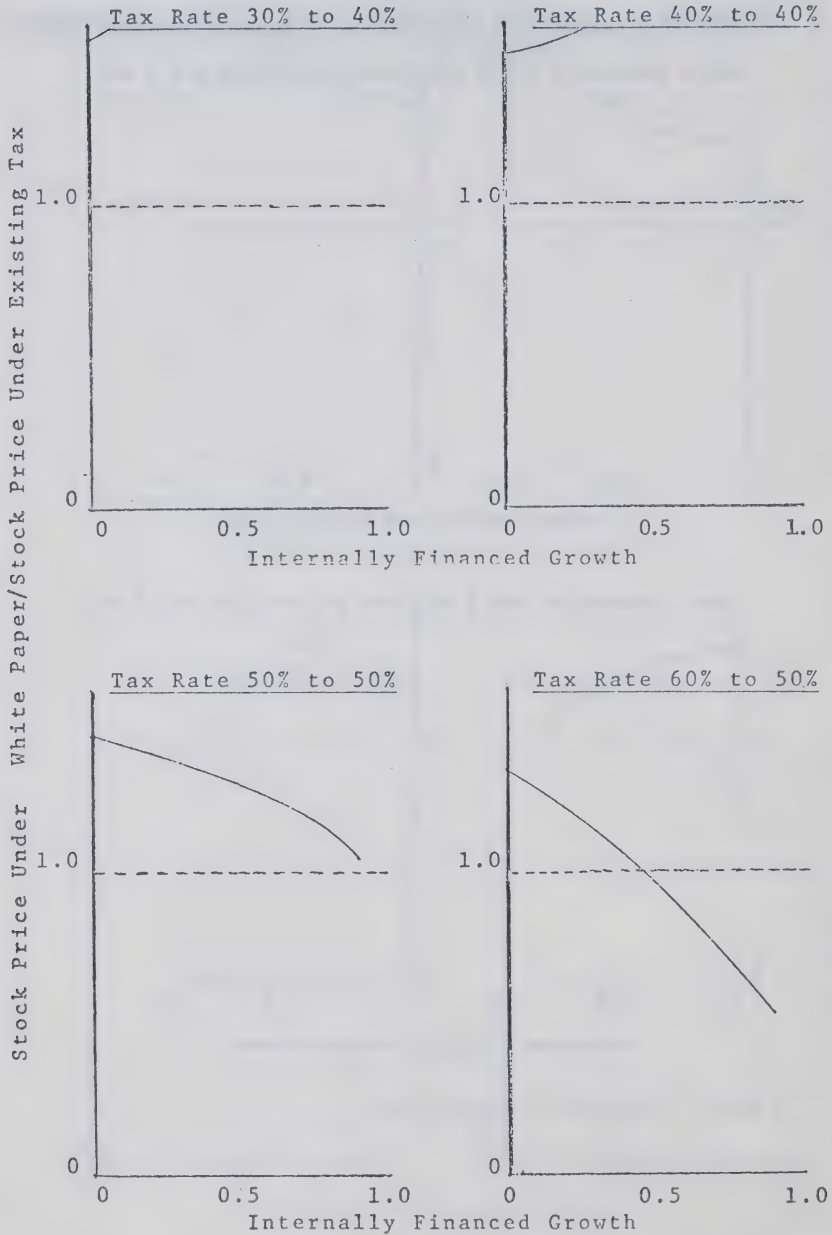


\* Voir: Équation 3.1, appendice A.



IMPACT OF 100 PERCENT FLOW THROUGH ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 16: WIDELY-HELD, INTEREST RATE VARIABLE\*



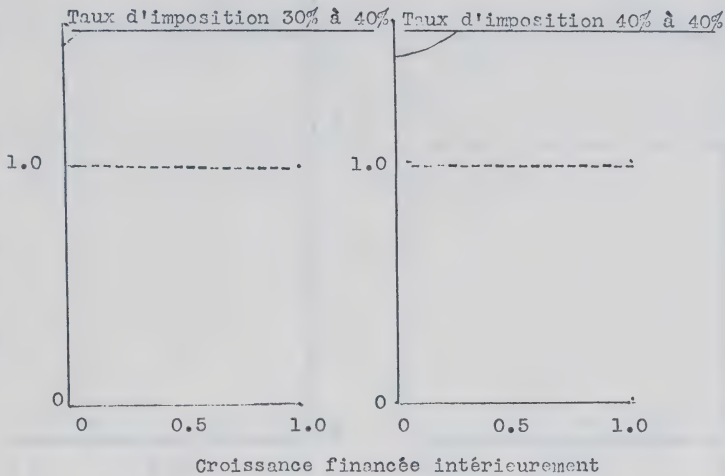
\*See equation 3.2, Appendix A.

Interest Rates assumed to remain constant for curves shown above

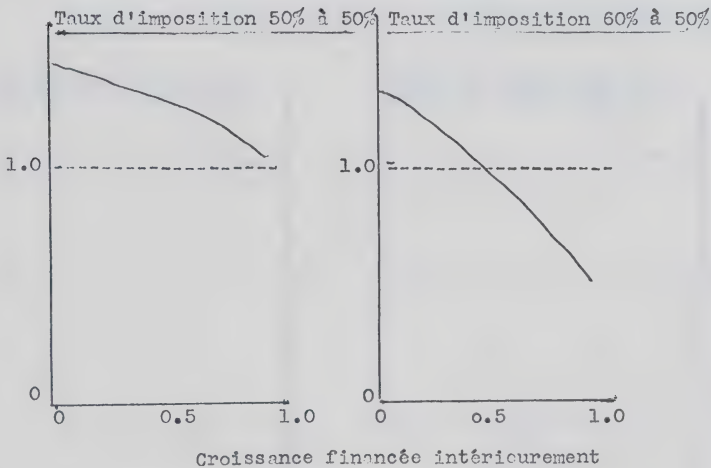
INCIDENCE DU MOUVEMENT DE 100 p. 100 SUR LES VALEURS RELATIVES  
DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIFFÉRENTS CHANGEMENTS DES  
TRANCHES D'IMPOSITION

GRAPHIQUE 16: SOCIÉTÉS OUVERTES, TAUX D'INTÉRÊT VARIABLE \*

Prix des actions selon l'impôt actuel



Prix des actions selon le Livre blanc /



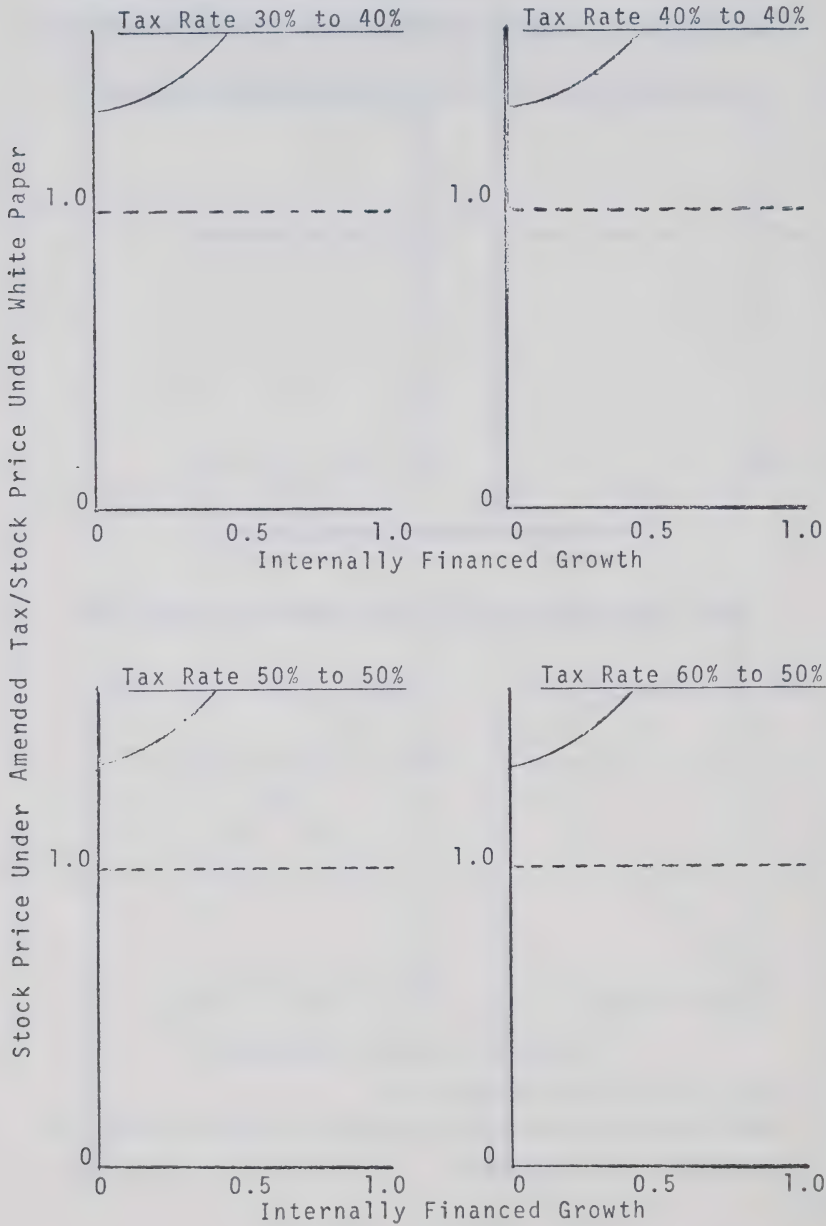
\* Voir: équation 3.2, appendice A.

Dans les courbes indiquées ci-dessus, les taux d'intérêt sont  
supposés rester constants.



IMPACT OF 100 PERCENT FLOW THROUGH ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

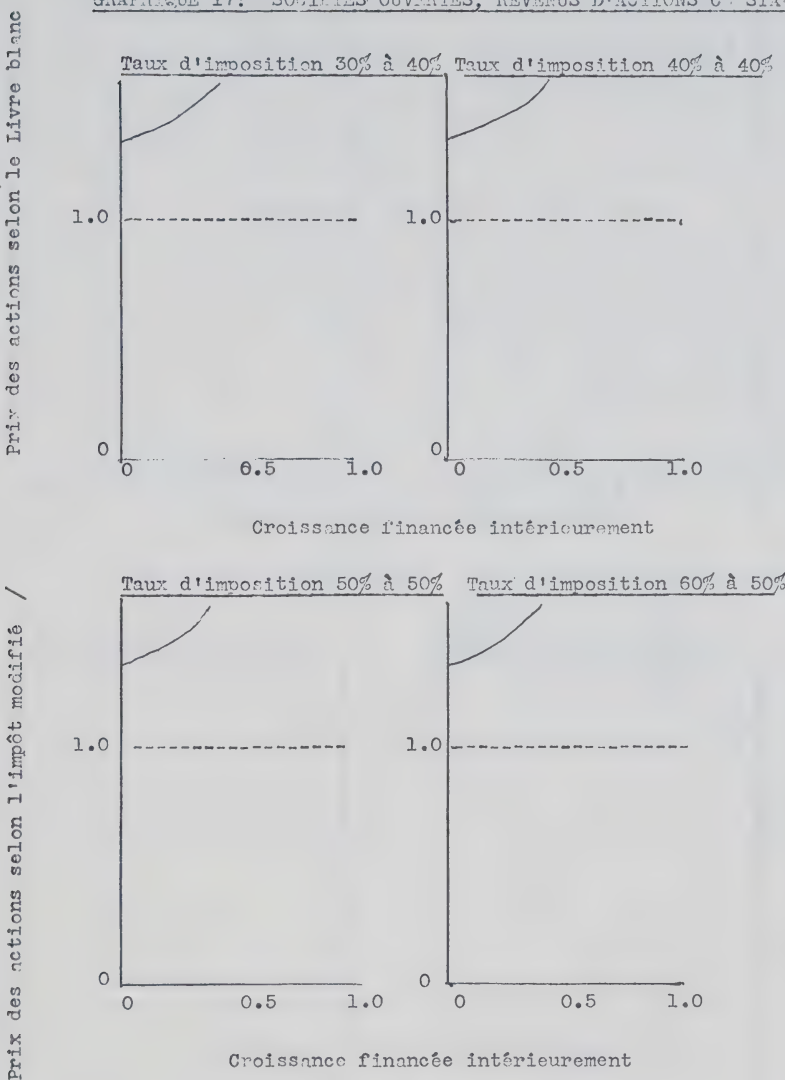
GRAPH 17: WIDELY-HELD, STOCK RETURNS CONSTANT



\*See equations 2.2 and 3.2, Appendix A.

INCIDENCE DU MOUVEMENT DE 100 p. 100 SUR LES VALEURS RELATIVES  
DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIVERS CHANGEMENTS DES TRANCHES  
D'IMPOSITION

GRAPHIQUE 17: SOCIÉTÉS OUVERTES, REVENUS D'ACTIONS CONSTANTS \*

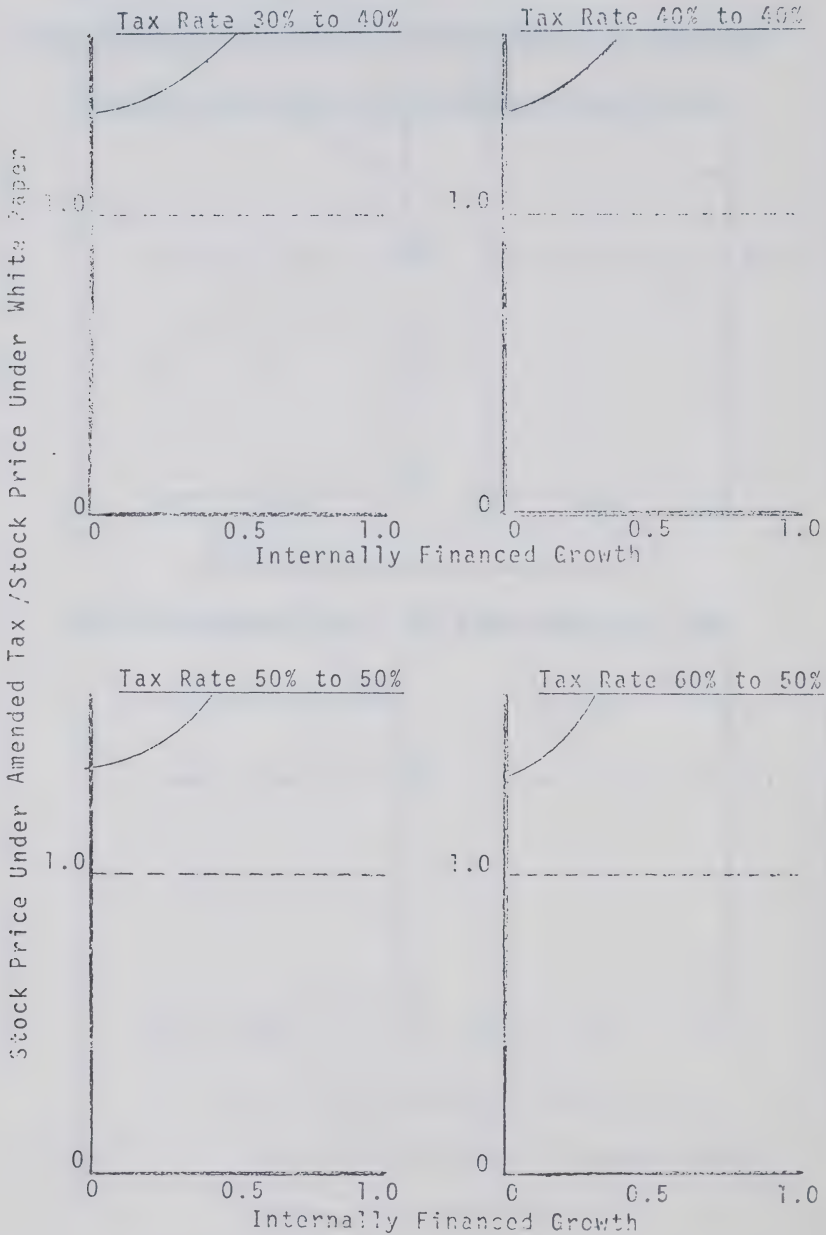


\* Voir: équations 2.2 et 3.2, appendice A.



IMPACT OF 100 PERCENT FLOW THROUGH ON RELATIVE VALUES  
OF STOCK PRICES FOR DIFFERENT TAX BRACKET CHANGES

GRAPH 18: WIDELY-HELD, INTEREST RATE VARIABLE\*



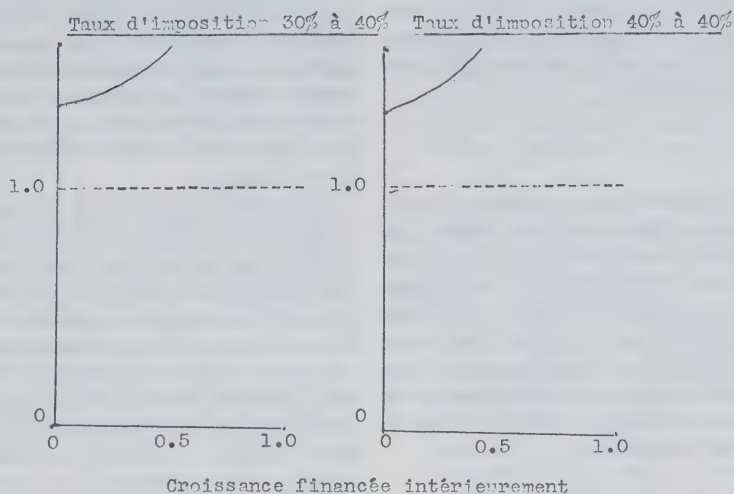
\*See equations 2.2 and 3.2, Appendix A.

Interest Rates assumed to remain constant for curves shown above

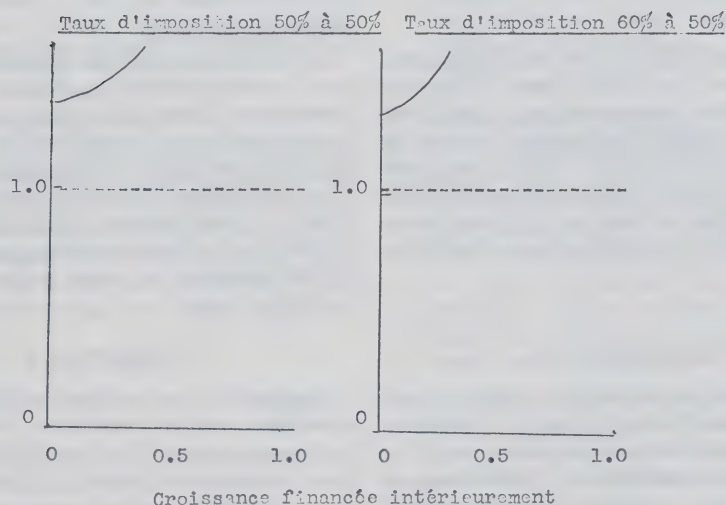
INCIDENCE DU MOUVEMENT DE 100 p. 100 SUR LES VALEURS RELATIVES  
DES PRIX DES ACTIONS SELON LES DIFFÉRENTS CHANGEMENTS DES TRANCHEs  
D'IMPÔTS

GRAPHIQUE 18: SOCIÉTÉS OUVERTES, TAUX D'INTÉRÊT VARIABLE \*

Prix des actions selon le Livre blanc



Prix des actions selon l'impôt modifié /



\* Voir: équations 2.2 et 3.2, appendice A.

Dans les courbes indiquées ci-dessus, les taux d'intérêt sont  
supposés rester constants.



### The 100 Percent Dividend Flow-Through

Graphs 15 and 16 clearly show the power of the 100 percent dividend flow-through plus a tax on 50 percent of capital gains. The value of dividends for investors in the lower tax brackets is enormous. The functions are almost off the scale on the high side. In 3 of the four upper bracket cases, investors are also better off with this amendment than they are with existing tax law. In only one case, does the function for an upper bracket investor cross the index line.

Comparison between the 100 percent flow-through and the White Paper values are shown in Graphs 17 and 18. In all ways, the investors are better off with the 100 percent flow-through than they are with the White Paper. The functions are all above the index line. Not only that, but the slopes are also positive. This indicates that this amendment does much to remove the anti-growth bias of the White Paper proposals.

### Other Proposals

We obviously have not tested all possible amendments to the White Paper. However, we hope that the demonstrations in this section have shown that the approach chosen in this Brief is useful. Without meaning any presumption, we would be pleased and flattered if the Committee wished us to submit analyses of any other amendments to the White Paper.

### APPENDIX A

The appendix is divided into three general areas. These are: 1) Fundamental Considerations, 2) Definitions of Symbols, and 3) Models Used for Simulations. In the section on fundamental considerations, a brief description of the explicit assumptions underlying the analysis is presented. A more extensive treatment of the host of implicit assumptions that are embodied in the analysis is to be found in the main text. In the section describing the models used for the simulations, the derivation of one model for the White Paper Proposals is presented in detail. Other models are presented in summary form.

### Le mouvement de dividendes de 100 p. 100

Les graphiques 15 et 16 montrent clairement le pouvoir du mouvement de dividendes de 100 p. 100 plus un impôt sur 50 p. 100 des gains de capital. La valeur des dividendes des investisseurs qui se trouvent dans les tranches inférieures de l'impôt est énorme. Les fonctions se situent presque en dehors de l'échelle du côté supérieur. Dans trois des quatre tranches supérieures, les investisseurs sont aussi en meilleure position avec cette modification qu'avec la loi fiscale actuelle. Dans un seul cas, la fonction d'un investisseur se trouvant dans une tranche supérieure traverse la ligne d'indice.

Les graphiques 17 et 18 montrent la comparaison entre le mouvement de 100 p. 100 et les valeurs du Livre blanc. De toutes manières, les investisseurs sont en meilleure situation avec le mouvement de 100 p. 100 qu'avec le Livre blanc. Les fonctions sont toutes au-dessus de la ligne de l'indice. Non seulement cela, mais les pentes sont aussi positives. Cela indique que cette modification fait beaucoup pour éliminer le parti pris contre la croissance que manifestent les propositions du Livre blanc.

### Autres propositions

Il est évident que nous n'avons pas examiné tous les amendements possibles à apporter au Livre blanc. Cependant, nous espérons que les démonstrations de cette section ont montré que les approches aux problèmes exposées dans le mémoire sont utiles. Sans vouloir présumer de nous-mêmes, nous serions heureux et flattés, si le Comité le juge bon, de présenter des analyses de toute autre modification du Livre blanc.

### APPENDICE A

L'appendice se divise en trois parties générales:

1—Considérations fondamentales, 2—définitions des symboles, et 3—modèles de simulations. La section sur les considérations fondamentales comprend une brève description des hypothèses explicites préalables à l'analyse. Le texte principal exposera un traitement plus développé de l'ensemble des hypothèses implicites qu'englobe l'analyse. Nous présentons en détail la dérivation d'un modèle pour les propositions du Livre blanc, dans la section qui décrit les modèles de simulation. D'autres modèles seront présentés sous forme de résumé.

FUNDAMENTAL CONSIDERATIONS

I. Investor Behaviour and Financial Investment Opportunities

A. Two alternative concepts have been used as the basis for obtaining valuation expressions.

1. The value of common shares will be such that the probability distribution of the possible *ex ante*, after tax rates of return based on the value of common shares is the same under present and the the proposed tax systems. Models based on this concept have been denoted as "Rate of Return on Shares Held Constant".

2. The value of common shares will be such that the characteristics of the probability distributions of rates of return after personal taxes and pertaining to the entire set of portfolio opportunities (attainable through variations in the mix between riskless bonds and risky common shares) are equivalent under both proposed and existing tax systems. Models based on this concept have been denoted as "Portfolio Opportunities Held Constant".

An analysis of the possible implications of differences in interest rates on either a before tax or after tax basis and under the various tax systems is based on this concept.

B. Temporal Considerations

1. Both the level and path overtime of the value of shares are taken to be determined as though investors had planning horizons equivalent to the 5-year valuation proposals of the White Paper. Capital gains and losses associated with intra-period transactions have been ignored.

2. Planning horizons other than 5 years have been examined but have not been presented. These are: instantaneous and horizons of 10, 25 and 40 years.

3. Canadian investors have opportunities to invest in U.S. companies which might represent close substitutes for comparable Canadian companies apart from intraportfolio scaling considerations.

4. Canadian securities represent to varying degrees substitutes for U.S. securities for the U.S. investors.

CONSIDÉRATIONS FONDAMENTALES

I Comportement de l'investisseur et occasions d'investissements financiers

A. Deux concepts de rechange ont été utilisés comme base pour exprimer l'évaluation.

1. La valeur des actions communes sera assez forte pour que la répartition des probabilités des taux possibles de revenus avant et après impôt, se basant sur la valeur des actions communes soit la même selon les régimes fiscaux actuel et proposé. Les modèles basés sur ce concept ont été appelés: «Taux de revenu des actions maintenu constant.»

2. La valeur des actions communes sera assez forte pour que les caractéristiques des répartitions de probabilités relatives aux taux de rendement, après impôt personnel, caractéristiques appartenant à tout un ensemble d'occasions de portefeuille (pouvant être obtenues par des variations entre les obligations certaines et les actions communes risquées) soient équivalentes selon les régimes fiscaux proposé et actuel. Les modèles basés sur ce concept s'appellent: «Occasions de portefeuille constant». L'analyse des implications possibles des divers taux d'intérêt, avant ou après impôt, selon les différents régimes fiscaux, se fonde sur ce concept.

B. Considérations temporelles

1. Le niveau et le surtemps de sentier de la valeur des actions doivent tous les deux se déterminer comme si les investisseurs avaient conçu des horizons équivalentes aux propositions d'évaluation de 5 ans du Livre blanc. Les gains et les pertes de capital associés aux transactions au cours de la période ont été passés sous silence.

2. Nous avons examiné l'élaboration d'horizons autres que 5 ans, mais nous ne les avons pas présentés. Ce sont: des instantanés et des horizons de 10, 25 et 40 années.

3. Les investisseurs canadiens ont l'occasion d'investir dans les compagnies des États-Unis qui pourraient représenter de proches substituts aux compagnies canadiennes semblables, indépendamment des considérations d'échelle intraportefeuille.

4. Les titres canadiens représentent à divers degrés des substituts aux titres américains auprès des investisseurs des États-Unis.



## II Corporate Behaviour

A. The operating and financial environment firm as well as its financial policies are assumed to be unaffected by the proposed change in tax laws.

1. The prospective, long-run internal rate of return the firm is capable of earning on investments in assets is unaffected by the tax law.

2. The policy of the company with respect to the retention of earnings (cash) in order to increase its productive capacity as well as increase future earnings and dividends is unaffected by the tax change. Exceptions are noted for cases where the changes in the tax law render present policies as no longer feasible or as potentially undesirable from the viewpoint of investors. Specifically these are:

- a. for small corporations the shift from a 21 per cent tax rate to the 50 per cent tax rate;

- b. a policy of cash only dividends in contrast to a policy of cash plus stock dividends equal to earnings.

## III 5-Year Valuation-Revaluation Plan

### A. Investors

1. After enactment, individuals would value their corporate holdings in the year in which their age is divisible by 5 and revalue holdings every 5 years. Tax payments on recorded losses and gains are assumed to start in the 5th year after enactment.

### B. Tax System

1. Cost basis for stock dividends for purposes of 5-year valuation proposals would be the capital account, book value per share.

2. Cost basis for outstanding shares, exclusive of those stock dividends received and not valued for purposes of capital gains taxation, would be the value of the preceeding valuation date.

3. Taxable gain is based on the difference between the market value and the cost bases (1 or 2 above).

## II Comportement des sociétés

A. La société d'exploitation et du milieu financier ainsi que ses politiques financières ne sont pas supposées être touchées par les propositions visant à modifier les lois fiscales.

1. Le taux futur à long terme et interne du revenu que la société peut gagner en investissant ses valeurs, reste inchangé par la loi fiscale.

2. La politique de la compagnie concernant la retenue des gains (en espèces) en vue d'augmenter sa capacité de production et augmenter ses gains et dividendes futurs, n'est pas touchée par la modification fiscale. On excepte quelques cas où les modifications de la loi fiscale rendent les politiques actuelles irréalisables ou indésirables du point de vue des investisseurs. Précisément, ce sont:

- a. chez les petites corporations, le changement du taux d'imposition de 21 p. 100 à 50 p. 100;

- b. la politique de dividendes liquides seulement en contraste avec la politique de dividendes liquides plus les dividendes en actions égaux aux gains.

## III Programme d'évaluation—réévaluation de 5 ans

### A. Investisseurs

1. Après promulgation de la loi, les particuliers évalueront leurs avoirs sociaux dans l'année où leur âge sera divisible par 5 et réévalueront leurs avoirs tous les 5 ans. Les paiements d'impôts sur les pertes et les gains enregistrés sont supposés commencer la cinquième année après la promulgation.

### B. Régime fiscal

1. Le coût de base des dividendes en actions pour les fins des propositions d'évaluation de 5 ans, sera le compte capital, la valeur comptable par action.

2. Le coût de base des actions en circulation, à l'exclusion de ces dividendes en actions reçus et *non* évalués aux fins d'imposition des gains de capital, sera la valeur au moment de l'évaluation précédent.

3. Le gain imposable se base sur la différence entre la valeur commerciale et les coûts de base (1 ou 2 ci-dessus).





## DEFINITIONS OF SYMBOLS

## Tax Variables for Individuals

- T = tax rate applicable to the taxable income of individuals under the existing system, the White Paper proposals, and alternative tax systems, respectively, (fraction of taxable income).  
 G = fraction of capital gains and losses that are treated as income and taxed at the appropriate individual rates.  
 H = planning horizon of investors (years). Number of years in the future at which point an investor desires to liquidate his holdings. It is assumed that such a desire would reflect primarily matters other than portfolio management (i.e. retirement, consumption).

## Corporate Variables

- Y = net profit from operation (after non-cash charges such as depreciation and depletion, and after interest charges but before corporate income taxes). It is assumed that non-cash charges are continuously re-invested and are just sufficient to maintain equivalence over time in the productivity of the assets of the firm. Interest charges are taken to be unaffected by a change in the tax system (\$/year).  
 E = earnings available for common stock owners (earnings after interest and corporate taxes).  
 D° = cash dividends distributed to common stock owners,  $D^{\circ} \leq (\$/\text{year})$ .  
 D\* = Stock dividends distributed to common stock owners (measured in terms of the corporate accounting system)  $D^* + D^{\circ} = E (\$/\text{year})$ .  
 I = cash amount of earnings, E, retained by the firm to increase its productive capacity (\$/year),  $I < E$ .  
 A = net operating assets of the firm (operating assets adjusted for debt policy) as determined by the relevant prices in the capital goods markets (\$).  
 N = number of shares of common stock outstanding.  
 b = fraction of earnings available for common shares that is retained in the business,  $b = I/E$ .  
 B = fraction of income before taxes but after interest charges that is retained in the business and used to increase its productive capacity  $B = I/Y$  (this measure is used in the analysis for the small companies where a change has been proposed in corporate tax rates).  
 g = rate of growth (fraction/year) of the operating environment and physical resources of the firm.  $g = rb$ .

## Financial Market and Value Variables

- k = mean, or a measure of the location, of the distribution of prospective, after personal tax, rates of return on a share of common stock from the viewpoint of the investor and based on values that prevail in the context of a particular tax system (fraction/year).  
 $\sigma_k$  = a measure of the variability, or scale, of the distribution of prospective rates of return on a share of common stock from the point of view of investors (fraction per year).  
 $\alpha$  = yield to maturity on a long-term, default free bond (fraction/year).  
 P = price per share of common stock  
 W = total market value of outstanding shares of common stock  $W = N \cdot P$   
 V = Ratio of the value of company in the context of a proposed tax system to its value under the existing tax system. The subscripts k and p are used to denote the valuation concept upon which the value relative is based (see Fundamental Considerations, Part I).

## Summary Variables, Corporate Environment

- r = mean, or a measure of the location of the distribution of prospective internal rates of return on the capital stock and net capital expenditures by the firm. The value basis for this summary measure is taken to be the prices as determined in the markets for capital goods.  
 $\sigma_r$  = a measure of the variability, or scale of the distribution of prospective internal rates of return on the investment by a firm.

NOTE: It is assumed that the distribution of rates of return on the common shares and investment by a company are completely rendered by the location and scale parameters, k and  $\sigma_k$  or r and  $\sigma_r$ , respectively.

## Miscellaneous Terms

- Q = ratio of market value to book value of common shares under the existing tax system.  
 R = ratio of bond yields before personal taxes under a proposed tax system to comparable yields under the existing tax system.  
 Z = expressions for the present value of expected capital gains and losses (see equations 1.2 and 1.3) contain the term x, indicated below. Since the use of x would require the addition of several parameters to the analysis, a linear approximation to its value was used instead:

$$x = (1 - e^{-gH})/H$$

Approximation:

$$x = Z \cdot g$$

where:  $Z \cdot g$  is a linear approximation to x, and Z was defined to be the value, divided by .1, of x at g equal to .1; Z varies with H.

## Subscripts

- t = time (year), variables without a time subscript are taken to be values at time zero.  
 e = used to denote the existing tax system.  
 n = used to denote the new tax system as proposed in the Benson White Paper.  
 a = used to denote a tax system that is an alternative to the White Paper proposals.  
 u = used to denote a variable pertaining to a U.S. company.

## Superscripts

- c = cash only dividend distributions.  
 s = cash plus stock dividends equal to earnings available for common shares are distributed annually.  
 1,2,3 = various tax systems that are alternatives to the existing and the proposed systems.

# DÉFINITIONS DES SYMBOLES

## Variables fiscales des particuliers

- T = taux d'imposition applicables au revenu imposable des particuliers selon le régime actuel, les propositions du Livre blanc et les régimes fiscaux de rechange, respectivement, (fraction du revenu imposable).  
 G = fraction des gains et pertes de capital qui sont traités comme des revenus et imposés aux taux individuels appropriés.  
 H = horizon de planification des investisseurs (années). Nombre d'années futures jusqu'au moment où l'investisseur désire liquider ses avoirs. On suppose que ce désir reflétera principalement des matières autres que celles de la gestion de portefeuille (retraite, consommation).

## Variables des sociétés

- Y = profit net de l'exploitation (après les frais non liquides comme amortissement, épuisement, et après des frais d'intérêt mais avant les impôts sur le revenu des sociétés.) On suppose que les frais non liquides sont continuellement réinvestis et sont juste suffisants pour maintenir l'équivalence de la productivité dans les avoirs de la société. Les frais d'intérêt sont considérés comme non atteints par la modification du régime fiscal (\$/année).  
 E = gains disponibles pour les propriétaires d'actions communes (gains après intérêt et impôt sur les sociétés).  
 D° = dividendes en espèces distribués aux détenteurs d'actions communes,  $D^{\circ} \leq E$  (\$/année).  
 D° = dividendes en actions distribués aux détenteurs d'actions communes (mesurés en fonction du système de comptabilité des sociétés).  
 $D^{\circ} + D^{\circ} = E$  (\$/année).  
 I = montant liquide des gains, E, retenus par la société pour augmenter sa capacité de production (\$/année),  $I < E$ .  
 A = avoir net d'exploitation de la société (avoir d'exploitation ajusté à la politique de dettes) déterminé par les prix pertinents sur les marchés des moyens de production (\$).  
 N = nombre d'actions de valeurs communes en circulation.  
 b = fraction de gains disponibles des actions communes qui est retenue dans l'entreprise,  $b = I/E$ .  
 B = fraction du revenu, avant les impôts mais après les frais d'intérêt, qui est retenue dans l'entreprise et utilisée pour augmenter sa capacité de production  $B = I/Y$  (cette mesure s'utilise dans l'analyse chez les petites compagnies où on a proposé une modification des taux d'impôt sur les sociétés).  
 g = taux de croissance (fraction/année) du milieu d'exploitation et des ressources physiques de la société.  
 $g = rb$ .

## Marché financier et variables de valeurs

- k = moyenne, ou mesure de la localisation, de la répartition des taux de rendement futurs, impôt personnel déduit, d'une portion des actions communes au point de vue de l'investisseur, taux basés sur les valeurs courantes dans le contexte d'un régime fiscal particulier (fraction/année).  
 $\sigma_k$  = mesure de variabilité, ou échelle, de la répartition des futurs taux de rendement sur une portion des actions communes du point de vue des investisseurs (fraction/année).  
 a = rendement à échéance d'une obligation à long terme, sans défaut (fraction/année).  
 p = prix de la part des actions communes  
 W = valeur commerciale totale des valeurs en circulation des actions communes  $W = N \cdot P$   
 V = rapport de la valeur d'une compagnie dans le contexte d'un régime fiscal proposé à sa valeur selon le régime d'imposition actuel. Nous employons k et p souscrits pour signifier le concept d'évaluation sur lequel se fonde la valeur relative (voir: Considérations fondamentales, Partie I).

## Variables sommaires, milieu social

- r = moyenne, ou mesure de la localisation de la répartition relative à la répartition des futurs taux internes de rendement provenant du capital social et de toutes les immobilisations de la société. La base de la valeur pour cette mesure sommaire sera les prix déterminés sur le marché pour les biens d'investissement.  
 $\sigma_r$  = mesure de variabilité, ou échelle de la répartition des futurs taux internes de rendement qu'une société impose à l'investissement.

Note: On suppose que la répartition des taux de rendement imposée aux actions communes et que l'investissement d'une compagnie sont rendus complètement par les paramètres de localisation et d'échelle: k et  $\sigma_k$  ou r et  $\sigma_r$ , respectivement.

## Termes divers:

- Q = rapport de la valeur commerciale avec la valeur comptable des actions communes selon le régime d'imposition actuel.  
 R = rapport des revenus des obligations avant impôt personnel selon un régime fiscal proposé avec des revenus semblables selon le régime fiscal actuel.  
 Z = expressions pour la valeur actuelle des gains et pertes de capital prévus (voir: équations 1.2 et 1.3); les expressions contiennent le terme x, indiqué plus bas. L'usage de x requiert l'addition de plusieurs paramètres à l'analyse, aussi avons-nous employé une approximation linéaire de sa valeur:  

$$x = (1 - e^{-\sigma^2 H})/H$$
 approximation:  

$$x = Z \cdot g$$
 explication:  $Z \cdot g$  est une approximation linéaire de x, et Z a été défini la valeur, divisée par .1, de x à g égale .1; Z varie avec H.

## Souscrits

- t = temps (année), les variables sans souscrit de temps sont tenus pour des valeurs à zéro temps.  
 e = utilisé pour signifier le régime fiscal actuel  
 n = utilisé pour signifier le nouveau régime fiscal tel que proposé dans le Livre blanc de monsieur Benson.  
 a = utilisé pour signifier un régime fiscal qui est une autre possibilité dans les propositions du Livre blanc.  
 u = utilisé pour signifier une variable appartenant à une compagnie des États-Unis.

## Indices supérieurs

- c = répartitions de dividendes liquides seulement.  
 s = dividendes en espèces et en actions égaux aux gains disponibles d'actions communes, dividendes répartis annuellement.

1,2,3 = divers régimes fiscaux qui sont d'autres possibilités que les régimes actuel et proposé.



## MODELS USED FOR SIMULATIONS

## I Widely-Held Companies—Benson White Paper Proposal

- where:  $h$  = starting point for an individual under the 5-year valuation plan or the starting point for an alternative horizon,  $H$  years hence.  
 $j$  = index  $(1, 2, 3, \dots)$ ;  $(h + jH)$   
 $(PVCG)$  = present value of expected capital gains and losses.  
 $F$  = Factor that converts the income of a company to cash dividends, after personal taxes, received by an individual.

$$F_n^s = [1.5 (1 - T_n) - b_n]$$

$$F_n^s = [1.5 (1 - T_n) (1 - b_n)]$$

$$F_o = [(1 - b_o) (1.2 - T_o)]$$

Generic expression for the total value of common shares outstanding.

$$1.0 \quad W = \int_0^{\infty} F \cdot E \cdot e^{-kt} dt - T \cdot G \cdot (PVCG)$$

## A. Company Policy—Annual Cash Dividends Plus Stock Dividends Equal to Annual Earnings

$$1.1 \quad W_n^s = \int_0^{\infty} F_n^s \cdot E \cdot e^{-(k-g)t} dt + T_n \cdot G \cdot (PVCG)_n^s$$

$$= \frac{E \cdot F_n^s}{k - g} + T_n \cdot G \cdot (PVCG)_n^s$$

$$1.2 \quad (PVCG)_n^s = \frac{1}{H} \int_0^H \left\{ \sum_{j=1}^{\infty} [P_{(h+jH)} - P_{(h+jH-H)}] N_{(h+jH-H)} e^{-k(h+jH)} \right. \\ \left. + \sum_{j=1}^{\infty} [P_{(h+jH)} - B^*] [N_{(h+jH)} - N_{(h+jH-H)}] e^{-k(h+jH)} \right\} dh$$

where:  $P_{(h+jH)}$  and  $N_{(h+jH)}$  refer, respectively, to the price per share and number of shares outstanding on the  $(h + jH)$  valuation or horizon day.

$$1.3 \quad (PVCG)_n = [W_n^s - A] \frac{(1 - e^{-gH})}{H(k - g)} = [W_n^s - A] \frac{Z \cdot g}{k - g}$$

where:  $H = 5$  for the White Paper Proposals

$$1.4 \quad W_n^s = \frac{E \cdot F_n^s}{k - g} - T_n \cdot G \cdot [W_n^s - A] \frac{Z \cdot g}{k - g}$$

$$1.5 \quad W_n^s = \frac{E \cdot F_n^s + T_n \cdot G \cdot A \cdot Z \cdot g}{k - g (1 - T_n \cdot G \cdot Z)}$$

$$1.6 \quad K_n^s = r \left[ \frac{A}{W_n^s} [F_n^s + T_n \cdot G \cdot Z \cdot b_n] + b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) \right]$$

$$1.7 \quad \sigma_{K_n^s} = \sigma_r \left[ (\text{same as 1.6 above}) \right]$$

OR

$$1.8 \quad K_n^s = r \left[ \frac{A}{W_n^s} [1.5 (1 - T_n) - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z)] + b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) \right]$$

## Valuation and Returns for Existing Tax Laws

$$1.9 \quad W_o = \frac{E \cdot F_o}{k - g}$$

$$1.10 \quad K_o = r \left[ \frac{A}{W_o} [(1 - b_o) (1.2 - T_o)] + b_o \right]$$

$$1.11 \quad \sigma_K = \sigma_r \left[ (\text{same as 1.10 above}) \right]$$

## MODÈLES DE SIMULATION

## I Compagnies ouvertes—Propositions du Livre blanc de Benson

$h$  = point de départ pour un particulier selon le plan d'évaluation de 5 ans, ou le point de départ pour un horizon de rechange, d'où  $H$  années.

$j$  = indice (1,2,3,...); ( $h + jH$ )

(PVCG) = valeur actuelle des supposés gains et pertes de capital.

$F$  = facteur qui convertit le revenu d'une compagnie en dividendes liquides, après impôt personnel, reçus par un particulier.

$$F_n^* = [1.5 (1 - T_n) - b_n]$$

$$F_n^* = [1.5 (1 - T_n) (1 - b_n)]$$

$$F_o = [(1 - b_o) (1.2 - T_o)]$$

Expression générique pour la valeur totale des actions communes en circulation.

$$1.0 \quad W = \int_0^{\infty} F \cdot E_t e^{-kt} dt - T \cdot G \cdot (PVCG)$$

## A. Politique de la compagnie—dividendes liquides annuels plus les dividendes en actions égaux aux gains annuels

$$1.1 \quad W_n^* = \int_0^{\infty} F_n^* \cdot E e^{-(k-g)t} dt + T_n \cdot G \cdot (PVCG)_n^*$$

$$= \frac{E \cdot F_n^*}{k - g} + T_n \cdot G \cdot (PVCG)_n^*$$

$$1.2 \quad (PVCG)_n^* = \frac{1}{H} \int_0^H \left\{ \sum_{j=1}^{\infty} [P_{(h+jH)} - P_{(h+Hj-H)}] N_{(h+Hj-H)} e^{-k(h+Hj)} \right. \\ \left. + \sum_{j=1}^{\infty} [P_{(h+jH)} - B^*] [N_{(h+jH)} - N_{(h+Hj-H)}] e^{-k(h+Hj)} \right\} dh$$

où  $P_{(h-jH)}$  et  $N_{(h-jH)}$  réfèrent respectivement aux prix par action et au nombre d'actions en circulation au jour de l'évaluation ou horizon.

$$1.3 \quad (PVCG)_n^* = [W_n^* - A] \frac{(1 - e^{-gH})}{H(k - g)} = [W_n^* - A] \frac{Z \cdot g}{k - g}$$

où:  $H = 5$  pour les propositions du Livre blanc

$$1.4 \quad W_n^* = \frac{E \cdot F_n^*}{k - g} - T_n \cdot G \cdot [W_n^* - A] \frac{Z \cdot g}{k - g}$$

$$1.5 \quad W_n^* = \frac{E \cdot F_n^* + T_n \cdot G \cdot A \cdot Z \cdot g}{k - g (1 - T_n \cdot G \cdot Z)}$$

$$1.6 \quad K_n^* = r \left[ \frac{A}{W_n^*} [F_n^* + T_n \cdot G \cdot Z \cdot b_n] + b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) \right]$$

$$1.7 \quad \sigma K_n^* = \sigma_r \left[ \text{(le même que 1.6) ci-dessus} \right]$$

OU

$$1.8 \quad K_n^* = r \left[ \frac{A}{W_n^*} [1.5 (1 - T_n) - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z)] + b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) \right]$$

Évaluation et revenus des lois fiscales actuelles

$$1.9 \quad W_o = \frac{E \cdot F_o}{k - g}$$

$$1.10 \quad K_o = r \left[ \frac{A}{W_o} [(1 - b_o) (1.2 - T_o)] + b_o \right]$$

$$1.11 \quad \sigma_k = \sigma_r \left[ \text{(le même que 1.10 ci-dessus)} \right]$$



## 1. Stock Valuation Model—Rate of Return on Shares Held Constant

$$\text{i.e. } k_n = k_e$$

$$2.1 \quad \frac{W_n}{W_e} = V_k^* = \frac{[1.5 (1 - T_n) - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z)]}{(1 - b_e) (1.2 - T_e) + Q \cdot b_e - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) \cdot Q}$$

$$\text{where: } Q = \frac{W_e}{A}$$

## 2. Stock Valuation Model—Portfolio Opportunities Held Constant

$$\text{i.e. } \frac{k_n - (1 - T_n) a_n}{\sigma_{k_n}} = \frac{k_e - (1 - T_e) a_e}{\sigma_{k_e}}$$

$$2.2 \quad V_p^* = \frac{[1.5 (1 - T_n) - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z)]}{\frac{(1 - T_n)}{(1 - T_e)} R [(1 - b_e) (1.2 - T_e) + Q \cdot b_e] - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

$$\text{where: } R = \frac{a_n}{a_e}$$

## B. Company Policy—Cash Only Dividend Policy

## 1. Rate of Return on Shares Held Constant

$$2.3 \quad V_k^* = \frac{1.5 (1 - T_n) (1 - b_n)}{(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

## 2. Portfolio Opportunities Held Constant

$$2.4 \quad V_p^* = \frac{1.5 (1 - T_n) (1 - b_n)}{\frac{(1 - T_n)}{(1 - T_e)} R [(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q] - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

## II Widely-Held Companies: Alternatives to the White Paper Proposals

A. Tax Law Alternative No. 1: 100 Percent Integration with 50 Percent of Capital Gains and Losses ( $G = \frac{1}{2}$ ) Treated as Income and Taxed at Personal Rates

## 1. Rate of Return on Shares Held Constant

$$3.1 \quad V_k^1 = \frac{2 (1 - T_n) (1 - b_n) - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z)}{(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

## 2. Portfolio Opportunities Held Constant

$$3.2 \quad V_p^1 = \frac{2 (1 - T_n) (1 - b_n)}{\frac{(1 - T_n)}{(1 - T_e)} R [(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q] - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

B. Tax Law Alternative No. 2: 50 Percent Tax Credit for Cash Dividends Received with 50 Percent of Capital Gains and Losses ( $G = \frac{1}{2}$ ) Treated as Income and Taxed at Personal Rates

## 1. Rate of Return on Shares Held Constant

$$4.1 \quad V_k^2 = \frac{(1.5 - T_n) (1 - b_n)}{(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

## 2. Portfolio Opportunities Held Constant

$$4.2 \quad V_p^2 = \frac{(1.5 - T_n) (1 - b_n)}{\frac{(1 - T_n)}{(1 - T_e)} R [(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q] - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

## 1. Modèle d'évaluation des actions—taux de rendement des valeurs maintenu constant

$$\text{i.e. } k_n = k_e$$

$$2.1 \quad \frac{W_n^s}{W_e} = V_k^s = \frac{[1.5 (1 - T_n) - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z)]}{(1 - b_e) (1.2 - T_e) + Q \cdot b_e - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) \cdot Q}$$

$$\text{où: } Q = \frac{W_e}{A}$$

## 2. Modèle d'évaluation des actions—occasions de portefeuille maintenu constant

$$\text{i.e. } \frac{k_n^s - (1 - T_n) a_n}{\sigma_{kn}^s} = \frac{k_e - (1 - T_e) a_e}{\sigma_{ke}}$$

$$2.2 \quad V_p^s = \frac{[1.5 (1 - T_n) - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z)]}{\frac{(1 - T_n)}{(1 - T_e)} R [(1 - b_e) (1.2 - T_e) + Q \cdot b_e] - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

$$\text{où: } R = \frac{a_n}{a_e}$$

## B. Politique de la compagnie—Politique de dividendes liquides seulement

## 1. Taux de rendement des actions maintenu constant

$$2.3 \quad V_k^e = \frac{1.5 (1 - T_n) (1 - b_n)}{(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

## 2. Occasions de portefeuille maintenu constant

$$2.4 \quad V_p^e = \frac{1.5 (1 - T_n) (1 - b_n)}{\frac{(1 - T_n)}{(1 - T_e)} R [(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q] - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

## II Compagnies ouvertes: autres possibilités aux propositions du Livre blanc

A. Autre possibilité de loi fiscale n° 1: Intégration 100 p. 100 avec 50 p. 100 des gains et pertes de capital ( $G = \frac{1}{2}$ ) considéré comme revenu et imposé aux taux des particuliers

## 1. Taux de rendement des actions maintenu constant

$$3.1 \quad V_k^1 = \frac{2 (1 - T_n) (1 - b_n) - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z)}{(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

## 2. Occasions de portefeuille maintenu constant

$$3.2 \quad V_p^1 = \frac{2 (1 - T_n) (1 - b_n)}{\frac{(1 - T_n)}{(1 - T_e)} R [(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q] - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

B. Autre possibilité de loi fiscale n° 2: dégrèvement fiscal de 50 p. 100 pour les dividendes liquides reçus avec 50 p. 100 des gains et pertes de capital ( $G = \frac{1}{2}$ ) considérés comme revenus et imposés aux taux des particuliers

## 1. Taux de rendement des actions maintenu constant

$$4.1 \quad V_k^2 = \frac{(1.5 - T_n) (1 - b_n)}{(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$

## 2. Occasions de portefeuille maintenu constant

$$4.2 \quad V_p^2 = \frac{(1.5 - T_n) (1 - b_n)}{\frac{(1 - T_n)}{(1 - T_e)} R [(1 - b_e) (1.2 - T_e) + b_e \cdot Q] - b_n (1 - T_n \cdot G \cdot Z) Q}$$



C. Tax Law Alternative No. 3: 25 Percent Tax Credit for Cash Dividends Received with 50 Percent of Capital Gains and Losses ( $G = \frac{1}{2}$ ) Treated as Income and Taxed at Personal Rates

1. Rate of Return on Shares Held Constant

$$5.1 \quad V_k^j = \frac{(1.25 - T_a)(1 - b_a)}{(1 - b_e)(1.2 - T_e) + b_e \cdot Q - b_a(1 - T_a \cdot G \cdot Z)Q}$$

2. Portfolio Opportunities Held Constant

$$5.2 \quad V_p^j = \frac{(1.25 - T_a)(1 - b_a)}{\frac{(1 - T_a)}{(1 - T_e)} R [(1 - b_e)(1.2 - T_e) + b_e \cdot Q] - b_a(1 - T_a \cdot G \cdot Z)Q}$$

III Closely-Held, Small Companies: Benson White Paper Proposals

In equations 6.1 and 6.2, below,  $B_n$  and  $B_e$  are fractions of the before tax income of a small company, one that is subject to the 21 percent tax rate under the existing tax system. These definitions of retention rates differ from those used for the widely-held cases which are expressed in terms of after tax income. The feasible ranges for values of  $B$  are as follows:

Existing tax law:  $0 \leq B \leq .79$

White Paper Proposals:

Excluding tax credits to individuals:  $0 \leq B < .5$

Including tax credits to individuals:  $0 \leq B < (1.0 - T_n)$

A. Company Policy—Annual, Cash Plus Stock Dividends Equal to Annual Earnings

1. Rate of Return on Shares Held Constant

$$6.1 \quad V_k = \frac{[1 - T_n - B_n(1 - T_n \cdot Z)]}{(.79 - B_e)(1.2 - T_e) + Q \cdot B_e - B_n(1 - T_n \cdot Z)Q}$$

2. Portfolio Opportunities Held Constant

$$6.2 \quad V_p = \frac{[1 - T_n - B_n(1 - T_n \cdot Z)]}{\frac{(1 - T_n)}{(1 - T_e)} R [(.79 - B_e)(1.2 - T_e) + Q \cdot B_e] - B_n(1 - T_n \cdot Z)Q}$$


---

C. Autre possibilité de loi fiscale n° 3: dégrèvement fiscal de 25 p. 100 pour les dividendes liquides reçus avec 50 p. 100 de gains et pertes de capital ( $G = \frac{1}{2}$ ) considérés comme revenus et imposés aux taux des particuliers

1. Taux de rendement des actions maintenu constant

$$5.1 \quad V_k = \frac{(1.25 - T_a)(1 - b_a)}{(1 - b_o)(1.2 - T_o) + b_o \cdot Q - b_a(1 - T_a \cdot G \cdot Z)Q}$$

2. Occasions de portefeuille maintenu constant

$$5.2 \quad V_p = \frac{(1.25 - T_a)(1 - b_a)}{\frac{(1 - T_a)}{(1 - T_o)} R [(1 - b_o)(1.2 - T_o) + b_o \cdot Q] - b_a(1 - T_a \cdot G \cdot Z)Q}$$

### III Compagnies petites et fermées:

Propositions du Livre blanc de Benson

Dans les équations 6.1 et 6.2, ci-dessous,  $B_n$  et  $B_e$  sont des fractions du revenu avant impôt d'une petite compagnie, celle qui est assujettie au taux d'imposition de 21 p. 100 selon le régime fiscal actuel. Ces définitions des taux de retenue diffèrent de celles utilisés pour les sociétés ouvertes qui s'expriment en fonction du revenu impôt déduit. L'éventail réalisable des valeurs de  $B$  s'établit ainsi:

Loi fiscale actuelle:  $0 \leq B \leq .79$

Propositions du Livre blanc:

Excluant les dégrèvements fiscaux des particuliers:  $0 \leq B < .5$

Incluant les dégrèvements fiscaux des particuliers:  $0 \leq B < (1.0 - T_a)$

A. Politique de la compagnie—Dividendes annuels, en espèces et en actions égaux aux gains annuels

1. Taux de rendement des actions maintenu constant

$$6.1 \quad V_k = \frac{[1 - T_n - B_n(1 - T_n \cdot Z)]}{(.79 - B_o)(1.2 - T_o) + Q \cdot B_o - B_n(1 - T_n \cdot Z)Q}$$

2. Occasions de portefeuille maintenu constant.

$$6.2 \quad V_p = \frac{[1 - T_n - B_n(1 - T_n \cdot Z)]}{\frac{(1 - T_n)}{(1 - T_o)} R [(.79 - B_o)(1.2 - T_o) + Q \cdot B_o] - B_n(1 - T_n \cdot Z)Q}$$

---

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970

Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970





HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Second Session

Deuxième session de la

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE  
ON

COMITÉ PERMANENT  
DES

FINANCE, TRADE  
AND  
ECONOMIC AFFAIRS

FINANCES, DU COMMERCE  
ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

*Chairman*

M. Gaston Clermont

*Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

(SUB-COMMITTEE A)

(SOUS-COMITÉ A)

*Chairman*

M. Gaston Clermont

*Président*

**No. 68**

MONDAY, JUNE 22, 1970

LE LUNDI 22 JUIN 1970

*Respecting*

White Paper on Tax Reform

*Concernant*

Le Livre Blanc sur la réforme fiscale

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir Procès-verbaux)



STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE  
AND  
ECONOMIC AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE  
ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

*Chairman*  
*Vice-Chairman*

M. Gaston Clermont  
Mr. Alastair Gillespie

*Président*  
*Vice-président*

and Messrs.

et Messieurs

<sup>3</sup>Buchanan,  
Burton,  
<sup>2</sup>Danson,  
<sup>5</sup>Flemming,  
Gauthier,  
Kaplan,

Lambert (*Edmonton-  
West*)  
Latulippe,  
Leblanc (*Laurier*),  
<sup>6</sup>Lefebvre,  
<sup>1</sup>Lind,

<sup>4</sup>McCleave,  
Noël,  
Ritchie,  
Roberts,  
Saltsman,  
Thompson (*Red Deer*),  
Whicher—20

*Le greffier du Comité,*  
Dorothy F. Ballantine,  
*Clerk of the Committee.*

Pursuant to S.O. 65(4) (b):

<sup>1,2,3,4,5,6</sup>: On June 22, 1970, replaced  
Messrs. Smerchanski, Deakon, Mahoney,  
La Salle, Alkenbrack and Rochon, respec-  
tively.

Conformément à l'article 65(4) (b) du  
Règlement:

<sup>1,2,3,4,5,6</sup>: Le 22 juin 1970, remplacent MM.  
Smerchanski, Deakon, Mahoney, La Salle,  
Alkenbrack et Rochon, respectivement.

[Text]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, June 22, 1970  
(23)

Subcommittee A of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met this day at 3:40 p.m., the Chairman, Mr. Clermont, presiding.

*Members present:* Messrs. Clermont, Gauthier, Kaplan, Lambert (*Edmonton West*), Lefebvre, Lind, McCleave, Saltsman—(8).

*In attendance:* Professor John F. Helliwell, Consultant to the Committee.

*Witnesses: Representing the Toronto Stock Exchange:* Messrs. J. R. Kimber, President; J. B. Pitblado, of Harris & Partners Securities Limited, Chairman of the T.S.E. White Paper Committee; J. P. Bunting, of Alfred Bunting & Co. Limited and J. Hutchinson, of Wood Gundy Securities Limited, both Members of the T.S.E. White Paper Committee; Messrs. W. H. A. Thornburn of Mills, Spence & Co. Ltd., Chairman of the Board of Governors; D. G. Lawson, of Moss, Lawson & Co. Limited, Vice-Chairman of the Board of Governors; T. R. Bradbury, of Annett Partners Ltd., Member of the T. S. E. White Paper Committee; W. L. Somerville, Executive Vice-President; H. W. F. McKay, Vice-President. *Representing the Canadian Welfare Council:* Messrs. Horace S. Racine, Chairman of the Executive Committee; Reuben C. Baetz, Executive Director; Bruce Philip, Chairman of the Taxation Committee and Treasurer of the Consumer's Association of Canada; Miss Patricia Godfrey, Executive Secretary, Special Projects and Secretary of the Taxation Committee; Messrs. Michael Wheeler, Director of Research, Consultant to the Taxation Committee; A. Andras, Member of the Taxation Committee, Director of Legislation, Canadian Labour Congress.

[Texte]

## PROCÈS-VERBAUX

Le LUNDI 22 juin 1970  
(23)

Le Sous-comité A du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 3h.40 de l'après-midi, sous la présidence de M. Gaston Clermont.

*Présents:* MM. Clermont, Gauthier, Kaplan, Lambert (*Edmonton-Ouest*), Lefebvre, Lind, McCleave, Saltsman—(8).

*Aussi présent:* Le professeur John F. Helliwell, conseiller du comité.

*Témoins: Pour représenter la Bourse de Toronto:* MM. J. R. Kimber, président; J. B. Pitblado, de *Harris & Partners Securities Limited*, président du comité du Livre Blanc de la Bourse de Toronto; J. P. Bunting, de *Alfred Bunting & Co. Limited* et J. Hutchinson, de *Wood Gundy Securities Limited*, tous deux membres du comité du Livre Blanc de La Bourse de Toronto; W. H. A. Thornburn, de *Mills, Spence & Co. Ltd.*, et D. G. Lawson, de *Moss, Lawson & Co. Limited*, respectivement président et vice-président du bureau des gouverneurs; T. R. Bradbury, de *Annett Partners Ltd.*, membre du comité du Livre Blanc de La Bourse de Toronto; W. L. Somerville, vice-président exécutif et H. W. F. McKay, vice-président. *Pour représenter Le Conseil canadien du Bien-être:* MM. Horace S. Racine, président du comité exécutif; Reuben C. Baetz, directeur exécutif; Bruce Philip, président du comité fiscal et trésorier de l'Association des Consommateurs du Canada; M<sup>lle</sup> Patricia Godfrey, secrétaire exécutif, projets spéciaux, et secrétaire du comité fiscal; MM. Michael Wheeler, directeur de la recherche, conseiller du comité fiscal; A. Andras, membre du comité fiscal, directeur de la législation, Congrès du Travail du Canada.



The Subcommittee resumed consideration of the White Paper on Tax Reform.

The Chairman introduced Mr. Kimber who, in turn, introduced the other members of the delegation.

Mr. Kimber read a preliminary statement and the witnesses were examined on the contents of the brief which is printed as an appendix to this day's proceedings (see Appendix A-30).

The questioning concluded, on behalf of the Members of the Committee, the Chairman thanked the witnesses for the submission of their brief and for their answers to questions; they retired.

The Chairman called on the representatives of the Canadian Welfare Council to present their brief. He introduced Mr. Racine and the latter introduced the other members of the delegation.

Mr. Baetz read introductory remarks.

The witnesses were examined on the Council's brief which is printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (see Appendix A-31).

The questioning concluded, the Chairman thanked the witnesses for their presentation and at 6:12 p.m. the Subcommittee adjourned to 8:00 p.m.

#### EVENING MEETING (24)

The Subcommittee A reconvened at 8:08 p.m. The Chairman, Mr. Gaston Clermont, presided.

*Members present:* Messrs. Clermont, Kaplan, Lambert (Edmonton West), Leblanc (Laurier), Lefebvre, Ritchie—(6).

*In attendance:* Professor John F. Helliwell, Consultant to the Committee.

*Witnesses: Representing George Weston Limited:* Messrs. G. E. Creber, President & Managing Director, G.W.L.; J. K. Gibson, Partner, Clarkson, Gordon & Co.; P. F. Connell, Vice-President—Finance, G.W.L.

Le sous-comité reprend l'étude du Livre Blanc sur la réforme fiscale.

Le président présente M. Kimber qui, à son tour, présente les autres membres de la délégation.

M. Kimber fait lecture d'un exposé préliminaire; les témoins sont interrogés sur le mémoire lequel est imprimé en appendice au compte rendu d'aujourd'hui (voir appendice A-30).

L'interrogatoire terminé, le Président remercie les témoins d'avoir présenté le mémoire de La Bourse de Toronto et d'avoir répondu aux questions des membres du comité; ils se retirent.

Le Président invite les représentants du Conseil canadien du Bien-être à s'approcher. Il présente M. Racine qui présente les autres membres de la délégation.

M. Baetz fait quelques remarques préliminaires.

Les témoins sont interrogés sur le mémoire qui est imprimé en appendice aux Procès-verbaux et Témoignages d'aujourd'hui (voir appendice A-31).

L'interrogatoire terminé, le Président remercie les délégués du Conseil et à 6h.12 de l'après-midi, le sous-comité suspend sa séance jusqu'à huit heures ce soir.

#### SÉANCE DU SOIR (24)

Le Sous-comité A se réunit de nouveau à 8h.08 du soir. M. Gaston Clermont, président, occupe le fauteuil.

*Présents:* MM. Clermont, Kaplan, Lambert (Edmonton-Ouest), Leblanc (Laurier), Lefebvre, Ritchie—(6).

Aussi présent: Le professeur Helliwell.

*Témoins: Pour représenter George Weston Limited:* MM. G. E. Creber, président et directeur-gérant, G.W.L.; J. K. Gibson, associé, Clarkson, Gordon & Co.; P. F. Connell, vice-président—finance, G.W.L.

The Subcommittee resumed consideration of the White Paper on Tax Reform.

The Chairman introduced Mr. Creber who introduced the other members of the delegation.

Mr. Creber made some preliminary comments. He and the other representatives of George Weston Limited were examined on the brief which is reproduced as an appendix to this day's proceedings (see *Appendix A-32*).

Mr. Creber tabled copies of the Annual Report of the Company for distribution to the Members of the Committee.

The questioning concluded, the Chairman thanked the witnesses for their presentation, and at 9:30 p.m. the Subcommittee adjourned to 11 o'clock a.m. Tuesday, June 23.

Le sous-comité reprend l'étude du Livre Blanc sur la réforme fiscale.

Le président présente M. Creber qui, à son tour, présente ceux qui l'accompagnent.

M. Creber fait quelques commentaires sur le mémoire qui est imprimé en appendice aux Procès-verbaux et Témoignages d'aujourd'hui (*voir appendice A-32*).

Des exemplaires du Rapport annuel de la compagnie sont distribués aux membres du comité.

L'interrogatoire terminé, le président remercie les délégués d'avoir présenté le mémoire de *George Weston Limited*, et à 9h.30 du soir, le sous-comité s'ajourne à 11 heures du matin, mardi le 23 juin.

*Le greffier du sous-comité,  
Gabrielle Savard,  
Clerk of the Subcommittee.*





[Texte]

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, June 22, 1970.

• 1540

**The Chairman:** I have on my right Mr. J. R. Kimber, President of the Toronto Stock Exchange and I would ask him to introduce the other gentlemen with him in the delegation.

**Mr. J. R. Kimber (President, The Toronto Stock Exchange):** Thank you, Mr. Chairman. On my right is Mr. J. B. Pitblado, a member of the Board of Governors of the Toronto Stock Exchange and the Chairman of the committee that developed our White Paper brief. On his right is Mr. J. P. Bunting, another Governor of the Stock Exchange and also a member of the White Paper committee as we called it. Behind me are Mr. W. H. A. Thorburn, the Chairman of the Board of Governors, and other members of the committee that developed our submission on the White Paper proposals.

Sir, I am not certain of your procedure, should I make any opening remarks?

**The Chairman:** Yes, we are allowing brief opening remarks.

**Mr. Kimber:** I will try to be brief, Mr. Chairman. In our deliberations we worked from a basic philosophy and our recommendations are based on that philosophy.

Firstly, we started out and we accepted the objectives set out in paragraph 1.6 of the White Paper although we did place greater emphasis on some of those objectives than others. It can be said that we place more emphasis on long-term equity as contrasted to short-term equity; that we place relatively greater weight on the saver as contrasted to the consumer; that we felt the creator is more important to our society than the conservor. We submit that capital itself is a social force and that it must be used efficiently. We also argue that growth is important for the attainment of our nation's goals both economic and social, such matters as higher employment, a more equitable regional distribution of national income and the Canadianization of our industry.

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le lundi 22 juin 1970

**Le président:** J'ai à ma droite M. J. R. Kimber, président de la Bourse de Toronto et je lui demanderais de présenter les délégués qui l'accompagnent.

**M. J. R. Kimber (président de la Bourse de Toronto):** Merci monsieur le président. A ma droite, se trouve M. Pitblado, membre du conseil d'administration de la Bourse de Toronto et président du comité qui a préparé notre mémoire sur le Livre blanc, M. J. P. Bunting, le gouverneur de la Bourse et membre du comité sur le Livre blanc et les autres membres du Comité qui ont préparé notre mémoire sur le Livre blanc.

Messieurs, je ne sais pas exactement comment vous procédez, dois-je faire une déclaration d'ouverture?

**Le président:** Nous permettons un bref exposé d'ouverture.

**M. Kimber:** Je vais tenter de ne prendre que quelques minutes, monsieur le Président.

Au cours de nos délibérations, nous sommes partis d'un principe fondamental et nos recommandations sont fondées là-dessus.

D'abord, nous avons accepté les objectifs fixés à l'alinéa 1.6 du Livre blanc et nous avons toutefois accordé une importance plus considérable à d'autres aspects, comme les investissements à long terme par opposition aux investissements à court terme. Nous avons insisté sur l'épargne par opposition à la consommation et nous estimons que le capital est une force sociale qui doit être utilisé avec efficacité.

Nous estimons également que la croissance est importante si nous voulons atteindre nos objectifs socio-économiques comme l'augmentation du taux d'emploi, une meilleure répartition du revenu national et l'appartenance d'une plus grande partie de nos industries à des intérêts canadiens.



*[Text]*

I would like to say, Mr. Chairman, while we argue against many of the proposals in the White Paper, we do it within the above context. We do not attack the White Paper on the ground that it is a socialist document nor that it is illogical. Rather we recognize that it is a sincere attempt to improve our tax system and it contains a great deal of logic. I trust, sir, that our submissions may also contain those two virtues.

In starting our work on the White Paper we realized we could not be all things to all men nor should we speak from the narrow position of our members as individuals. We felt our most productive role would be to speak in a broader context based on our experience with a concern for the Canadian capital market and the key role it plays in the attainment of many of our national goals. In our brief we point out that this market has certain distinct characteristics and has a weakness in that it lacks breadth and depth. We feel this is a constraint which appears to have been overlooked in the drafting of the White Paper. We submit that an appropriate tax system for Canada should encourage liquidity and should enlarge investment opportunities in Canada for Canadians.

With these basic points in mind we came to a number of conclusions. Our major recommendations are:

1. That the proposed integration of corporate and personal income should not be adopted. In place of the White Paper proposal we recommend a modified dividend-received credit.
2. That there be a tax on capital gains but at a rate lower than that proposed. Specifically our recommendation is that  $\frac{1}{3}$  only of a gain be taken into income.
3. That in connection with the capital gains tax the taxpayer have the option of a roll-over account.
4. That there be no periodic deemed realization of capital gains but rather there be a deemed realization on death.
5. That the distinction between widely-held companies and closely-held companies and the resultant discriminatory difference in tax treatment be abandoned.

These recommendations, we feel, are all consistent with our basic approach and they are themselves related. Integration is of benefit only to shareholders of companies paying dividend tax; as such it will encourage investment in that type of company. These are the type of companies which have less difficulty in raising capital. The benefit to

*[Interpretation]*

Même si nous nous opposons à plusieurs des propositions du Livre blanc, nous n'attaquons pas le Livre blanc en prétendant qu'il s'agit d'un document illogique ou socialiste; nous croyons que c'est une tentative sincère en vue d'améliorer notre système fiscal. Dans une bonne mesure, ce document est logique et j'espère que notre exposé possède également ces deux qualités.

Pour ce qui est de notre travail sur le Livre blanc, nous nous sommes rendus compte qu'il n'était pas possible de plaire à tout le monde. Nous avons cru que la chose la plus importante était de nous intéresser à la question du marché des capitaux au Canada et du rôle important qu'ils auront à jouer en ce qui concerne nos objectifs nationaux. Nous avons dit que le marché possède des caractéristiques précises et qu'il manque de largeur et de profondeur; c'est une perspective qu'on a oubliée dans le Livre blanc. Nous croyons qu'un système fiscal acceptable au Canada devrait accroître l'épargne.

Nos recommandations sont les suivantes:

1. Que l'intégration des revenus des particuliers et des sociétés ne soit pas adoptée. Nous avons recommandé un crédit pour les dividendes.
2. Qu'il y ait un taux d'impôt moins élevé que le taux proposé. Nous croyons qu'il ne devrait y avoir qu'un tiers des revenus qui soit considéré.
3. que le contribuable ait la possibilité de faire verser ses crédits.
4. Qu'il n'y ait plus de déclarations périodiques de gains de capital réalisés mais plutôt une déclaration au moment du décès.
5. Que soit abolie la distinction entre sociétés ouvertes et sociétés privées ainsi que la différence injuste qui en résulte sur le plan du traitement fiscal.

Ces recommandations, d'après nous, sont conformes à nos principes fondamentaux et elles ont un rapport entre elles. Nous voulons encourager les investissements dans les sociétés qui ont moins de difficultés à obtenir des capitaux. Les sociétés plus nouvelles ne sont pas en mesure de payer des dividendes. L'impôt sur les gains de capital nuit également à

## [Texte]

mature companies creates a bias against new growth-oriented companies who are not in a position to pay dividends. In addition, any capital gains tax creates a similar bias against growth-oriented companies. The two biases together go contrary to our concept that growth is important and that regard for the future is more important than the past. Our proposals recommend a less generous dividend tax policy and a less onerous capital gains tax, thereby reducing both biases.

In the White Paper proposal, integration would result in a loss of revenue to government and lower taxes for many shareholders. But because of the fear we have that integration will misdirect the flow of investment funds away from growth companies, we are opposed to it in principle and recommend that the revenue saving in this area as a result of our alternative proposal be used to permit a less onerous capital gains tax.

We recognize that the present dividend tax credit is not equitable in that it is of more benefit to the wealthier investor than to the less wealthy. In lieu thereof we recommend that the existing dividend tax credit be modified by adopting a sliding scale of credit depending on the investor's marginal tax rate to remove this inequity.

As integration is of no benefit to nonresident shareholders and the capital gains tax no penalty to them, the shares of growth companies will be more appealing to foreign investors than to Canadians.

The proposed five-year revaluation of capital gains on shares of widely-held Canadian companies is also prejudicial to Canadian investors and Canadian companies. Nonresident shareholders can avoid this tax burden when holding shares in Canadian growth securities and similarly this proposal makes foreign growth securities more attractive to Canadians.

In our view one of the major weaknesses of the White Paper is the proposed distinction between the widely-held and closely-held companies. We recognize the desire of the tax department to eliminate the different tax treatment of proprietorships and small business corporations. Unfortunately the proposed distinction is not a valid one and creates severe anomalies and discrimination particularly in the Canadian context. And it is our view it cannot stand as a basis for a tax system.

The proposals based on this distinction are heavily biased in favour of the closely-held companies. As a result they will lead to slower growth, fewer investment vehicles for Canadian investors and will make private

## [Interprétation]

ces sociétés. Ceci va à l'encontre des perspectives de croissance pour l'avenir. Nous recommandons des dividendes moins généreux, un gain de capital moins lourd et un impôt moins onéreux sur les gains de capital.

Dans le Livre blanc l'intégration aurait pour effet une perte de revenus pour le gouvernement et des impôts moins élevés pour les actionnaires. Étant donné que nous croyons que l'intégration va orienter de façon erronée les investissements, nous croyons qu'il faudrait adopter un taux d'impôt sur les gains de capital qui serait moins lourd.

Nous croyons également que les dégrèvements de l'impôt pour dividendes ne sont pas équitables; cet état de choses plus favorable aux riches qu'aux pauvres. Nous croyons que le dégrèvement d'impôt sur les dividendes devrait être modifié et qu'on devrait adopter une échelle mobile dépendant de la taxe sur le revenu marginal des actionnaires.

Ceci ne représente aucun avantage pour les personnes qui habitent au Canada; les actions deviendront donc plus intéressantes pour ceux qui habitent à l'étranger. L'évaluation à tous les cinq ans dans le cas de gains de capital nuit également aux investisseurs canadiens et aux sociétés canadiennes. Les actionnaires qui habitent à l'étranger peuvent éviter ce problème et ceci rend les actions étrangères plus intéressantes pour les Canadiens.

Je crois que l'une des faiblesses principales du Livre blanc est la distinction qu'on a l'intention de faire entre les sociétés ouvertes et les sociétés fermées.

Le ministère de l'impôt veut éliminer une certaine distinction qui existe à l'heure actuelle. Toutefois, cette distinction crée des anomalies considérables surtout dans le contexte canadien. Je crois que cette proposition ne peut pas servir de base à un système d'impôt.

À l'heure actuelle, la situation serait plus favorable aux sociétés fermées, ce qui voudrait dire un taux de croissance moins rapide et qui empêcherait également les sociétés de devenir des sociétés publiques. Si l'on



[Text]

companies more susceptible to foreign take-overs and will deter private companies from going public. If the distinction does not stand, the result which follows is that all corporations should be taxed the same, both as to income and as to capital gains.

We are concerned that what would follow the five-year revaluation plan is a severe locking-in effect of a capital gains tax payable on realization. As there is a major weakness in our market, its lack of liquidity, the resulting locking-on effect can have serious consequences for Canada. It in fact will increase the attractiveness of the bigger and more liquid American market.

To offset the locking-in effect we recommend an optional roll-over approach to the taxation of capital gains. We feel the economic benefits which flow from this plus the increased revenue it will produce warrants that it be given serious consideration.

We recognize that the roll-over approach has been criticized as it gives an unfair benefit to those who already have capital. But on balance considering the benefits which would accrue to our economy and the assistance in the attainment of our national goals which flow from this concept, it can be argued that this concern is far from conclusive. In addition, we recommend that some provisions be adopted to give special tax incentives to those at the lower income range to reward and encourage saving. And if it is still deemed necessary a nominal annual levy could be made against the assets in a roll-over account which exceeds some specified figure.

Additionally we recommend that there be a deemed realization on death. This provision would avoid intergenerational deferral of capital gains. It would reduce the locking-in that results from the omission of this provision in the White Paper. In our view it would be more equitable than a tax system with no such provision. It would generate a regular stream of revenue on capital gains permitting a lower tax rate on gains made during lifetime.

Those, sir, are our major points. We have some other points.

• 1550

**The Chairman:** How many more pages do you have Mr. Kimber?

**Mr. Kimber:** Perhaps I could just skip through these very quickly.

**The Chairman:** I will explain. Because my suggestion was—because your brief was circulated to members of the Committee, before your appearance today, has been summarized and analysed by our advisers, I would appreciate your remarks being as brief as

[Interpretation]

rejette cette distinction, je crois que le système d'impôts devrait être le même pour toutes les sociétés, quels que soient leurs revenus ou leurs gains de capital.

Pour ce qui est du système d'évaluation à tous les cinq ans, il y a un blocage grave à l'acquisition de ces biens. Ceci entraînerait des conséquences considérables pour le Canada et rendrait plus intéressant le marché américain qui subit beaucoup de fluctuations.

Nous croyons que les avantages économiques qui peuvent en découler en plus des revenus supplémentaires qu'on pourrait en obtenir méritent que les propositions soient étudiées plus attentivement.

Compte tenu des avantages qui en découlent pour notre économie, nous savons que le principe de la remise est plus intéressant pour certains secteurs; il faudrait donc accorder des encouragements spéciaux à ceux qui sont à l'autre extrémité de l'échelle, pour les encourager à épargner.

On pourrait prévoir un compte de roulement ainsi qu'une acquisition de biens au moment du décès; ceci éviterait un blocage qui découlerait de l'application des propositions du Livre blanc, et permettrait d'obtenir des taux de taxes moins élevés sur les biens accumulés pendant la vie.

Voilà, je viens de citer les points les plus importants.

**Le président:** Combien avez-vous de pages, monsieur Kimber?

**M. Kimber:** Je vais aller très rapidement.

**Le président:** Je vous avais proposé un très bref exposé. Je dois vous expliquer que votre mémoire a été distribué aux membres du Comité. Ce mémoire a été résumé et analysé par nos conseillers et je voudrais que vos commentaires soient aussi brefs que possible.

## [Texte]

possible, which will allow questions to be directed to you for clarification; questions arising out of the brief or suggestions made by our advisers.

**Mr. Kimber:** Perhaps, then sir, I can close this in 30 seconds.

**The Chairman:** That is all right.

**Mr. Kimber:** Thank you. We comment on Valuation day and suggest that the treatment of shares should be the same as bonds. We feel that special tax incentives should be given to small businesses, and we emphasize the word "small". We have comments on the five-year transitional period with the higher capital gains which may result during that period. We suggest that corporate bonds be given the same treatment as government bonds by removing the nonresident withholding tax on interest payments. We also recommend that the capital gains of estate taxes must be considered conjointly to avoid an intolerable tax burden.

It is our view, sir, that our proposals would work well for Canada and would enable Canada to better attain its goals. Sir, I think I will close.

**The Chairman:** Thank you Mr. Kimber. Mr. Lambert, followed by Mr. Kaplan.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, in the summary,—Chapter 2 on page 2, is one of the major points in your brief, which I think has been emphasized by a number of well-prepared briefs such as yours. You suggest that the authors of the White Paper were more concerned with short-run equity than long-run equity. Would you explain that? What long-run implications are there in these proposals which you think tend to defeat the purpose of the authors, who have overemphasized the short-run equity position?

**Mr. Kimber:** Mr. Lambert, may I use one example, the five-year revaluation provision? This will work against growth companies and in the result may—let me take perhaps an extreme example. At the moment, if a growth company is to be developed in a region where there are less economic opportunities than exist, say, in the Province of Ontario, the resident of that area may lose a job opportunity because of the discrimination in our view against the growth aspect of that growth company.

We agree with the raising of the exemption, but the man who loses the job oppor-

## [Interprétation]

Vous pouvez donner quelques éclaircissements sur le mémoire...

**M. Kimber:** Je vais terminer en quelques secondes.

**Le président:** C'est très bien.

**M. Kimber:** Nous estimons que les actions devraient être traitées de la même façon que les obligations. Nous soulignons le fait qu'il faudrait accorder des encouragements aux petites entreprises. Nous avons fait des observations au sujet de la période de transition de 5 ans; nous croyons que les actions et les obligations des corporations devraient recevoir le même traitement que les obligations du gouvernement en soustrayant les retenues fiscales sur les non-résidents. Nous recommandons également que les impôts sur les gains de capital et les impôts sur les gains transmis par décès soient étudiés ensemble pour éviter un fardeau trop lourd pour le contribuable.

Je crois que ceci permettra au Canada d'atteindre les objectifs qu'il s'était proposés. J'ai terminé monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Kimber. M. Lambert suivi de M. Kaplan. Monsieur Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, dans le mémoire, j'ai trouvé un résumé au chapitre 2, page 2; c'est un des points les plus importants de votre mémoire qui a été souligné dans plusieurs ouvrages bien préparés comme le vôtre. Vous avez dit que les auteurs du Livre blanc s'intéressaient davantage aux répercussions de la justice à court terme au détriment des répercussions à long terme; je me demande comment vous pouvez expliquer cela? Quelles sont les répercussions à long terme que renferment ces propositions et qui vont à l'encontre des objectifs proposés par les auteurs qui ont souligné les répercussions de la justice à court terme?

**M. Kimber:** Je vous donnerai un exemple avec la disposition de réévaluation à tous les cinq ans. Ceci nuira aux sociétés en croissance rapide; en dernière analyse, je vous citerai un exemple extrême. Si une société doit s'établir dans une région où les possibilités économiques sont plus limitées qu'en Ontario, les habitants de cette région perdront peut-être des emplois à cause de la discrimination en ce qui concerne la croissance de leur région.

J'approuve la hausse d'exemption de base mais je crois que l'individu qui perd son



## [Text]

tunity may not be very enthusiastic about the fact if he had a job he may not have to pay income tax. The example I have used there is perhaps unfortunate because we are not against the raising of the exemption, we fell that the basic exemption should be raised. However, regarding the five-year revaluation, the difficulty in the Canadian context of using capital efficiently with a market, which is not as liquid as it should be, any locking-in effect will stifle growth in our view. The capital will not move to new areas, it would tend to be locked in to more stable mature companies.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Would you place similar short-run equity provisions the elimination, shall we say, of the three-year holiday from taxation in mining, and the depletion allowances in so far as oil and gas are concerned, in the same category...

**The Chairman:** Mr. Kimber, any questions directed to you, if you feel somebody else should reply, they are welcome to do so.

**Mr. Kimber:** Perhaps I should accept that suggestion, Mr. Chairman, because I have with me, two brokers. I am not a broker. So perhaps Mr. Pitblado, sitting on my right, would like to comment on that.

**The Chairman:** I would suggest any member making a reply should address himself to the microphone.

**Mr. Kimber:** Fine.

**Mr. J. B. Pitblado (Chairman of the Toronto Stock Exchange White Paper Committee, Harris and Partners Securities Limited):** Thank you Mr. Chairman. We did not in our brief spend any time in particular on the subject of either depletion allowance or the three-year mining tax holiday, feeling that these were a narrow portion of the capital markets and in an area where we did not have special expertise and we knew that many others would be presenting briefs.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I am not suggesting that we should go into them, but referring to the White Paper, the authors indicate there has been a lack of balance in equity as the result of the three-year tax holiday and of the level of depletion allowances; therefore, they seek to correct the inequities. I am asking you are these some of the corrections that you feel may have lost sight of the long-run implications?

**Mr. Pitblado:** As I say, this is something we did not specifically look at. I would use another point in the White Paper where, if we define equity as people in similar circumstances, they should be carrying roughly the

## [Interpretation]

emploi n'est pas tellement enthousiaste à la pensée d'avoir à payer de l'impôt s'il avait un emploi. Nous ne nous opposons pas à l'augmentation de l'exemption de base ni à celle de la réévaluation à tous les cinq ans. Le problème qui se pose dans le contexte canadien à l'utilisation efficace des capitaux, réside dans le fait que le marché n'est pas aussi liquide qu'il devrait l'être. Toute disposition de blocage aurait pour effet d'empêcher les investissements de capitaux.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ne croyez-vous pas que l'exemption de trois ans pour les industries minières et les déductions pour l'épuisement de l'industrie du pétrole doivent entrer dans la même catégorie?

**Le président:** Toutes les questions vous sont adressées, monsieur, mais vous pouvez demander à vos collègues d'y répondre.

**M. Kimber:** J'ai avec moi deux courtiers car je ne suis pas courtier moi-même. Je demanderais peut-être à M. Pitblado de répondre à la question.

**Le président:** Je crois que vous devriez parler directement dans le micro.

**M. Pitblado:** Merci monsieur le président. Nous n'avons pas dans notre mémoire, beaucoup parlé des déductions pour épuisement ou des exemptions de trois ans. Nous croyons qu'il s'agit là d'un secteur restreint du marché des capitaux et nous n'avons pas d'experts ou de spécialistes en la matière. Nous savions que d'autres personnes présenteraient des mémoires à ce sujet.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je songe à ces exemples car si vous vous reportez au Livre blanc, les auteurs y ont dit qu'il y avait eu un manque d'équilibre à la suite de l'exemption de trois ans et des exemptions pour épuisement. On tente de corriger des inégalités ou des injustices qui existent à l'heure actuelle et je voudrais savoir si ces corrections font perdre de vue les objectifs à long terme?

**M. Pitblado:** Ce n'est pas une question que nous avons étudiée de façon précise. Je me baserais sur un autre aspect du Livre blanc pour dire que les personnes, dans des circonstances semblables, devraient payer à peu près

[Texte]

same tax burden, but that the definition of closely-held and widely-held seeks to do this, so that sole proprietorships are competing with small companies and whether you are incorporated or not, you are treated the same. However, you get some curious, anomalous, discriminatory results where the American shareholder of a Canadian company is not subject to five-year revaluation and the Canadian shareholder is. We wonder whether this is equitable long-term and whether it is in the best interests of Canada.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I think Mr. Kimber explained...

**The Chairman:** I think, Mr. Lambert, Mr. Kimber would like to add to the previous comments.

**Mr. Kimber:** May I just add within the context as put by Mr. Pitblado that we did not profess to be experts in the mining and oil fields. It appeared to us that the benefits which have been given to those types of companies have done things for the less fortunate areas of Canada, therefore, although it may appear equitable to remove these benefits from those companies, it may not be really true equity for some areas of Canada.

**The Chairman:** Mr. Lambert?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** On the same page 2, and I am looking only at the summaries because we can refer you to the distinction between the closely-held and the widely-held companies, you suggest that this contributes a most unsatisfactory basis for tax reform and would result in discriminatory and anomalous taxation. Could you give us some examples as you see them?

**Mr. Kimber:** Sir, in my opening remarks I commented on the logic that went into the White Paper in attempting to remove the distinction between the small proprietorship of a small business, but when you look at the actual result of the proposal in the White Paper, there are these discriminatory effects.

There is in Canada, particularly in Canada, a large number of private companies which under the White Paper definition, would be closely-held companies. These companies meet none of the tests which the White Paper proposes as being justification for the distinction. The White Paper says that the small companies compete against small proprietorships. That may be true in the general picture but certainly not of such universal application that you can base a tax system on it.

[Interprétation]

le même taux d'impôt; il en sera de même pour les compagnies ouvertes et les compagnies privées qu'elles soient constituées en société ou non. Souvent, les faits sont discriminatoires; par exemple, le contribuable américain n'est pas sujet à la réévaluation à tous les cinq ans alors que l'actionnaire canadien doit s'y soumettre. Nous nous demandons si cette mesure est dans l'intérêt du Canada?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je crois que M. Kimber a expliqué...

**Le président:** Je crois que M. Kimber voudrait ajouter quelque chose à ce qui vient d'être dit.

**M. Kimber:** Je voudrais dire que nous ne prétendons pas être experts en ce qui concerne les industries extractives mais il nous semble que les avantages qu'on a conférés à ces sociétés ont permis d'aider au développement des régions les moins favorisées du Canada et il me semblerait juste d'enlever à ces sociétés les avantages dont elles disposent car c'est injuste envers certaines autres régions du Canada.

**Le président:** Monsieur Lambert?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** A la page 2, il ne s'agit que du résumé car je pourrais vous inviter à vous reporter à votre texte où vous parlez de la distinction qui existe entre les corporations ouvertes et les corporations privées; il existe un grand nombre de corporations privées qui sont des corporations fermées et ces mêmes corporations ne doivent pas être l'objet d'une distinction. Pourriez-vous nous donner quelques exemples?

**M. Kimber:** Mes remarques préliminaires soulignaient la logique du Livre blanc où l'on cherche à éliminer la distinction qui existe entre les propriétaires de petites maisons d'affaires, et des propriétaires de maisons importantes, mais si vous examinez les incidences des propositions du Livre blanc, vous constatez qu'il y a là des effets discriminatoires.

Il y a, au Canada, un grand nombre de corporations privées, qui, selon la définition du Livre blanc, devraient être considérées comme des corporations ouvertes car elles répondent aux critères qui leur attribuent cette distinction. Le Livre blanc en est venu à la conclusion que les petites corporations entrent en compétition avec les petites maisons d'affaires, mais ceci n'est pas une conclusion sur laquelle on peut baser tout un régime de taxation.



*[Text]*

## ● 1600

It also says that the shares in widely-held companies are generally readily marketable. If you look at the Canadian marketplace—and our appendices here indicate this—you find lots of companies listed on Canadian stock exchanges where their securities are not, in fact, readily marketable. Then you have the control block of shares, so that type of problem exists where the securities are not readily marketable.

The further point the White Paper makes to justify the distinction is that in the closely-held company, the management of the company is very closely tied into the affairs of the company. However, in the Canadian context this is true with many of our widely-held companies. Again we have an appendix here which shows—and I know you people have heard this example many times—for example, the Bombardier family have some 86 per cent of that company. Now I do not think their attitude towards that company has changed, because they sold off a percentage to the public. Perhaps they feel they have a greater responsibility now to manage that company efficiently. They still have a very close connection with that company. So the basic philosophy behind the White Paper falls down, in fact, when you try to apply it to the Canadian context. When you look at the results which flow from that, for the closely-held corporation, the shareholder of that company does not pay as heavy a tax and it seems to us it is just untenable, that the distinction exists.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** As a matter of fact, I find it even more difficult to understand the distinction of widely-held and closely-held companies and the two different scales of integration permitted, particularly when integration is based upon the tax that is payable and also the benefit of the tax payable as against dividends. If you are going to have any growth, you are going to limit your dividends. Therefore, the company that limits its dividends does not get the benefit of the creditable tax and can lose it in the two and a half years, which to me is an idiotic provision, if I may say so. You undoubtedly have run into this.

There is a very facile alternative or solution proposed to avoiding the cash payout and that is to issue stock dividends. Of course, the person who has made that suggestion does not even think of control and the pattern of stock ownership in a company. Now in your experience in the stock exchange, looking at the over-all picture and the changing picture of corporate ownership and control in this country, what is the result of issuing a lot of stock

*[Interpretation]*

On dit également que les actions des corporations ouvertes sont faciles à vendre sur le marché. Si vous jetez un coup d'œil à la liste des corporations inscrites à la bourse, vous constaterez que bien de ces corporations n'y vendent pas facilement leurs actions que ce soit des blocs d'actions ou des actions contrôlées.

Le Livre blanc ajoute afin de justifier cette distinction que dans une corporation privée l'administration a un rapport très étroit avec les affaires, mais qu'au Canada, c'est souvent le cas de bien des corporations ouvertes. Je vais citer à nouveau l'exemple de Bombardier qui appartenait à la famille Bombardier et disposait de 86 p. 100 de la société. Je ne crois pas que leur attitude vis-à-vis de cette corporation ait changé après qu'on ait eu vendu une certaine part des actions à la population. Ils ont peut-être la responsabilité d'administrer mieux leur entreprise, mais la philosophie qui est à la base du Livre blanc ne correspond pas à la situation qui prévaut au Canada; si vous jetez un coup d'œil aux résultats qui en découlent, l'actionnaire d'une corporation privée ne paie pas d'impôts aussi élevés; il nous semble donc inacceptable de maintenir cette distinction.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** C'est encore beaucoup plus difficile de comprendre la distinction entre les corporations ouvertes et les corporations fermées dans les deux niveaux d'intégration permis surtout quand cette distinction est fondée sur l'impôt à payer et le bénéfice comparé au dividende. Si une compagnie doit s'accroître, il faut limiter les dividendes donc, cette même compagnie n'a pas l'avantage du crédit fiscal ou elle peut le perdre au bout de deux ans et demi ce qui est ridicule à mon avis. Vous avez certainement constaté qu'il y a une solution bien simpliste pour éviter les déboursés, soit celle d'émettre des dividendes sur les actions. Selon votre expérience à la bourse, vous avez pu voir l'ensemble des faits et les modifications qui ont été faites. Qu'arrive-t-il lorsqu'on met en circulation des dividendes en action, même pour les gens qui émettent ces dividendes sur le partage des bénéfices?

[Texte]

dividends, or what can be, even among those people who issue stock dividends in the way of profit-sharing plans?

**The Chairman:** Mr. Kimber.

**Mr. Kimber:** Sir, you have struck on a very important point, the control situation, the stock dividend received by the person in control. He wants to maintain his same percentage; therefore, he cannot sell that stock dividend. This means that he gets really no cash benefit from the dividend; his position has changed and he is going to have to raise the money someplace to pay the tax which would flow from the dividend.

Another point is the tremendous administrative problems which would arise from a stock dividend policy. If one starts thinking of the fractions which would start flowing over a period of time with stock dividends, the whole system would just break down. A man might receive a stock dividend of five shares one year—say he had 100 shares and you are getting five shares which is a kind of a 5 per cent dividend on that, he gets five shares one year, the next year what is he going to get on that five shares? The fractions then come into play. Of course fractions of shares are not worth the true fractional value. As you know, the stock market operates in board lots. So first of all when you get a stock dividend, you are going to get something less than a board lot, so it is worth less than the board lot shares. When you get fractions, it is hard to imagine what their true value would be. There would be a lot of cost and expense to try to accumulate these fractions into a share and then enough shares into a board lot to get something close to the actual market value of the shares. The cost of sending out stock dividends to shareholders would be extensive.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I am more concerned with the implications of what I call a facile and naive suggestion with regard to closely-held companies. Those are not the ones that you deal with, but I can envisage many a closely-held company where the principal owners may have lodged their shares with a bank or with a trust company or some other concern that is doing the financing and that there may be a trust agreement, whereby there is an undertaking not to issue stock dividends. Of course this suggestion goes right by the boards. As a matter of fact, it may be a condition of the financing that dividends will be limited to a certain degree because they are ploughing back the money

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Kimber.

**M. Kimber:** C'est une question très importante que celle du contrôle sur les dividendes en action reçus par la personne en charge qui peut maintenir le même pourcentage et qui, par conséquent, ne peut vendre ces dividendes; il n'aura donc pas l'avantage liquide de cette vente. La situation est changée, car il est obligé de trouver de l'argent afin de payer les impôts sur les dividendes. Il y a aussi des problèmes administratifs qui proviennent des dividendes; quand on pense aux fractions de pourcentages qui proviennent des dividendes d'actions et ce, au cours d'un certain laps de temps, on se rend compte que le régime complet aboutirait à un échec. Un individu pourrait toucher des dividendes de 5 actions au cours de la même année—disons qu'il détienne 100 actions et qu'il en reçoive 5, ce qui correspond à 5 p. 100 des dividendes, que recevra-t-il l'année suivante sur ces 5 mêmes actions? C'est alors que les fractions de pourcentages entrent en jeu; cependant, ces fractions n'équivalent pas à la véritable valeur de ces pourcentages.

Vous n'ignorez pas que le marché de la Bourse fonctionne sur un tableau d'ensemble; tout d'abord, quand vous obtenez un dividende, vous ne touchez pas le montant équivalent à la cote totale des actions et quand vous touchez des fractions de pourcentages, vous en ignorez la véritable valeur. Le groupement de ces fractions en actions et en obligations suppose beaucoup de dépenses. Si l'on a assez d'actions à la cote de la Bourse et si l'on veut obtenir quelque chose qui s'approche de la valeur réelle du marché des actions, il faut accepter le fait que l'envoi des dividendes d'actions aux actionnaires soit d'un coût prohibitif.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ce qui me préoccupe surtout, c'est cette proposition au sujet des corporations privées où les actionnaires principaux ont déposé leurs actions dans une banque ou dans une société de fiducie. Il y a peut-être d'une part une entente selon laquelle ils commenceront à ne pas émettre de dividendes sur des actions; évidemment, cette supposition est rejetée. Il y a, d'autre part, peut-être une condition au financement qui dit que les dividendes seront limités dans une certaine mesure parce qu'on réserve de l'argent pour la corporation; cependant, le Livre blanc semble écarter complètement cette possibilité qu'il juge inconcevable. Peut-être n'avez-vous pas suffisamment étudié les corpora-



[Text]

into the company. But the authors of the White Paper seem just to dismiss this sort of operation, which is a very successful and a very, shall we say, commonly used type of financing growth, but it would be barred. I find it inconceivable. I do not know, perhaps this is not in your field dealing with closely-held, except in your experience in the handling of corporate securities.

**Mr. Kimber:** Mr. Chairman, perhaps Mr. Bunting would like to make a comment on this point.

**Mr. J. P. Bunting (Alfred Bunting & Co. Limited, Member of T.S.E., White Paper Committee):** I think if I could carry it over into the area of the widely-held corporation, you have convenience in bonds which very often say that dividends cannot be paid, not only stock dividends, but dividends alone. This is particularly true in the growth type of a company that is moving very quickly and is working on minimum liquidity. As a consequence, you can envisage a situation where the banker, or whoever is giving them the money for the bonds says that you cannot pay dividends for "X" period of time and you have a situation where you run out of the dividend credit, or out of the ability of the two and a half years during the time. This is hitting the very corporation that is the most aggressive. Your point is valid not only for the closely-held, but also for the widely-held.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** This is my last question in this series, Mr. Chairman. Here I will switch it, but I do not agree with you. I did agree with you on something else. You claim that a dividend tax credit was discriminatory in favour of the wealthier shareholder. Well discriminatory against a small shareholder? I am going to put it to you: Is it any more discriminatory or why should there be a uniformity in the degree of investment or ownership at various levels of wealth. If an individual has only a limited portfolio of equities, but has a lot in the way of bonds or land holdings, real estate and what have you, he may have \$500,000. Let us say he has \$500,000 and most of it is in real estate. Another man has most of it in equities. Is there discrimination between the real estate owner and the owner of equities, or should there be a sort of neutrality? In what way is it discriminatory?

**The Chairman:** Mr. Kimber?

• 1610

**Mr. Kimber:** Sir, perhaps my point has not been clearly made. We are not looking at two different people, one who owns more shares

[Interpretation]

tions privées sauf au cours de votre expérience dans les actions des corporations.

**M. Kimber:** M. Bunting aurait peut-être quelque chose à dire à ce sujet.

**M. J. P. Bunting (of Alfred Bunting and Co. Limited, Membre du comité T.S.E. sur le Livre blanc):** En ce qui concerne les corporations ouvertes, il y a des ententes au sujet des obligations sur lesquelles il n'y a pas de dividendes de verser; ceci est vrai pour les compagnies qui se développent rapidement et qui ont un minimum de réserve liquide. En conséquence, il peut arriver que les banquiers qui leur donnent l'argent nécessaire décident que les dividendes ne seront pas payés pour une certaine période de temps; vous ne recevez donc plus de crédit sur les dividendes et vous n'avez plus la possibilité d'être réévalué pendant deux ans et demi. Ce que vous dites s'applique non seulement aux corporations privées mais aussi aux corporations ouvertes.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je ne suis pas tout à fait de votre avis. Vous dites que les crédits fiscaux sur les dividendes sont injustes envers les gros détenteurs. Est-ce qu'ils seraient plus justes envers les petits détenteurs? Pourquoi y aurait-il uniformité dans l'importance des investissements selon l'importance du revenu? Si un particulier possède un nombre limité d'actions mais que par contre, il possède des obligations et des propriétés, son avoir se chiffrera à \$500,000 en biens immobiliers. Si une compagnie a beaucoup de propriétés immobilières, elle peut avoir une somme de \$500,000 dont la plupart seront des investissements. Y a-t-il une discrimination entre l'individu qui possède des actions et celui qui possède des sous-investissements immobiliers?

**Le président:** Monsieur Kimber?

**M. Kimber:** Vous ne m'avez peut-être pas bien compris. Nous ne songeons pas à deux personnes différentes dont une aurait plus

[Texte]

and another who owns less, or one who owns shares as opposed to one who owns another type of asset. What we thought was discriminatory in the present system was the flat 20 per cent which would be applied against a man's income. Now if a man was at an income rate of 50 per cent he was saving more, because he got this flat 20 per cent tax credit, than a man who was at a 25 per cent income rate. The 20 per cent meant twice as much to the man at the 50 per cent rate as it did at the 25 per cent rate. What we have suggested is a sliding scale. We say that the scale should slide from 15 per cent to 25 per cent so the lower income person would receive the 25 per cent credit, the wealthier person would receive only a 15 per cent credit. So the credit works out equally between the people.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** You suggest you are setting out greater equities as between small or lower income equity holders and the higher income equity holders, but may I suggest that you are going to drive everybody into bonds. If you have low level dividend credits in respect of the man who happens to want to invest most of his assets in equities as against bonds or real estate, I suggest you are going to land up in the non-equity class.

**Mr. Kimber:** Mr. Chairman, may Mr. Pitblado speak on this.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Pitblado:** I do not share that same hypothesis. Today one can buy bonds yielding 9.5 per cent or 10 per cent whereas the yield on the Toronto Stock Exchange industrial index may be 4.5 per cent. Obviously what it would do on a sliding scale is tend to make the dividends received by the small investor, the small individual more attractive because on a sliding scale he would receive a higher net after-tax return as a result of the credit. Surely this is something that is desired in Canada to encourage the smaller investor to participate in Canadian ownership. This is something that I think governments have been conscious of. It has been in the national interest to encourage the small investor to invest in Canada, and a sliding scale would give him somewhat more benefit than he gets today from the flat 20 per cent credit. It would be marginal but it would be a bit of an incentive. Correspondingly the wealthy investor would receive less incentive, but I do not think that the result would be to drive investors into the bond market.

**The Chairman:** Mr. Kaplan.

[Interprétation]

d'actions que l'autre ou un autre genre d'actif. Nous en sommes venus à la conclusion que, dans le système actuel le crédit et les dividendes de 20 p. 100 sur le revenu de l'intéressé étaient injustes. Si le revenu de l'individu était de 50 p. 100, il pourrait épargner davantage parce qu'il obtiendrait un crédit fiscal de 20 p. 100, ce qui n'est pas le cas d'un individu qui aurait un revenu de 25 p. 100. Le crédit fiscal de 20 p. 100 a donc 2 fois plus d'importance pour l'individu qui a un revenu de 50 p. 100 que pour celui qui en a un de 25 p. 100. Maintenant, nous estimons qu'il faudrait un barème mobile qui devrait passer de 15 à 25 p. 100, de sorte que la personne qui a un revenu moins important reçoive le crédit de 25 p. 100, alors que la personne plus fortunée ne reçoive que 15 p. 100 des crédits. De cette façon, le crédit serait réparti de façon égale.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Vous dites que vous établissez ainsi une plus grande justice entre les petits détenteurs d'actions et ceux qui en détiennent un grand nombre. Je crois que vous amènerez ainsi tous les gens à devenir détenteurs d'obligations. Si les dégrèvements de dividendes sont minimes pour celui qui veut investir la majorité de ses avoirs dans des actions au lieu des obligations ou des biens immobiliers, nous aurons une classe de gens qui ne posséderont que des actions.

**M. Kimber:** Monsieur le président, M. Pitblado aurait quelque chose à ajouter.

**Le président:** Nous l'écoutons.

**M. Pitblado:** Je ne suis pas de cet avis, parce que, à l'heure actuelle, on peut acheter des obligations qui donnent 9.5 p. 100 ou 10 p. 100 d'intérêts, tandis qu'à la Bourse de Toronto, le rendement serait de 15 p. 100. Si nous avions un barème mobile, l'achat d'actions combinées et les dividendes reçus par le petit investisseur seraient plus attrayants, parce que leur rendement serait plus important; ceci est souhaitable au Canada pour encourager les petits investisseurs à participer à l'acquisition de propriétés. Je crois que les gouvernements se sont rendu compte qu'il est dans l'intérêt de la nation d'encourager les petits investisseurs à investir leur argent au Canada et le barème mobile leur donnerait un peu plus d'avantages. Cependant, je ne pense pas que cet mesure ait pour effet de pousser les gens à acheter des obligations.

**Le président:** Monsieur Kaplan.



**[Text]**

**Mr. Kaplan:** Before I begin questioning I would like to take the opportunity of congratulating the Toronto Stock Exchange not only for this brief but for the growing number of contributions they have made to public knowledge about the capital market and the way the Canadian economy works. I hope you will continue to do so in the constructive way that you have in the past. I would like you to know that the studies you have prepared and the conference you have organized have been very useful to legislators, as I am sure they have to other people throughout the country. Thank you for them.

I wanted to ask a number of questions. To begin, I will touch on the area of the small corporation. That is not your bailiwick particularly but, because you deal with it, I would like to ask you one or two questions about it.

You accept the definitions of the Carter Commission for a small corporation. With that definition, would any companies trading on a stock exchange in Canada or on your Stock Exchange be small corporations? Do the criteria which you accept for the definition of the small company apply...

**Mr. Kimber:** Do you mean would any company smaller than that qualify for listing?

**Mr. Kaplan:** I was going to ask it in two stages. First, are there any that are on which are smaller than that, or could you qualify?

**Mr. Kimber:** I think it would be very doubtful that there would be any other than the junior exploration mining-type of company, which would not necessarily qualify as a small company although it would have less than one million dollars in assets.

**Mr. Kaplan:** But it might well be listed.

**Mr. Kimber:** It could be listed. But if you are talking about the industrial company, I doubt if there would be any that would be less than that size.

**Mr. Kaplan:** Then what do you think is the rationale for giving special treatment to small corporations? Is it that they are small and that they do not have access to public funds, is it that they are growing, or is an institution we want to respect regardless of the economic impact that favoured tax treatment might have on the system?

**[Interpretation]**

**M. Kaplan:** Avant de commencer, je voudrais féliciter ces messieurs de la Bourse de Toronto, non seulement pour ce mémoire mais pour leur apport aux connaissances générales sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Les études que vous avez préparées ainsi que la conférence que vous avez organisée auront été très utiles aux législateurs et à un grand nombre de gens à travers le pays; je vous en remercie.

J'aurais plusieurs questions à poser surtout au sujet des petites entreprises dont vous ne vous occupez pas particulièrement. Vous devez accepter la définition d'une petite entreprise donnée par la Commission Carter qui vise les compagnies agissant sur les bourses de petites entreprises. Est-ce que les critères que vous avez acceptés pour définir les petites entreprises peuvent être utilisés pour définir une entreprise de moindre importance? Pourriez-vous nous donner quelques explications à ce sujet?

**M. Kimber:** Je doute fort qu'il y en ait d'autres à part les entreprises minières et s'il en existait d'autres, on ne pourrait pas les appeler petites entreprises. Elles auraient moins d'actif mais on pourrait les avoir dans la liste de la Bourse.

**M. Kaplan:** Premièrement, y aurait-il des entreprises qui soient plus petites que celles dont on a parlé auparavant? Si oui, pourriez-vous les définir?

**M. Kimber:** Je doute fort qu'il y en ait d'autres que celles de l'exploitation première des compagnies minières qu'on définirait comme de petites entreprises à moins qu'elles ne disposent d'un actif d'un million de dollars.

**M. Kaplan:** Elles peuvent être cotées.

**M. Kimber:** En effet, si vous parlez d'entreprises industrielles, je doute fort qu'elles n'aient pas cette envergure.

**M. Kaplan:** Alors, que pensez-vous du principe dont s'inspire le traitement spécial accordé aux petites corporations? Est-ce parce qu'elles sont plus petites et qu'elles n'ont pas accès aux fonds publics ou encore est-ce parce qu'elles sont en période de développement ou parce qu'il s'agit d'une institution qu'on respecte nonobstant les incidences économiques que le régime d'imposition peut

[Texte]

**Mr. Kimber:** Mr. Kaplan, I think perhaps I should comment only on the capital aspect of this. I may have a personal viewpoint that the small businessman is the foundation of our society and things of that nature. I believe in that. But we are talking about it here in a capital aspect. In our view the small corporation does not have the same facility in the capital market to obtain capital; therefore it should have some tax concession, some concession of some sort, to offset its inability to raise capital in the general capital market. Without that ability its growth is likely to be stifled.

**Mr. Kaplan:** If it is then because of his access to capital, would you agree that only small corporations which grow, which actually do use their capital to build up their business, should be entitled to special tax treatment?

**Mr. Kimber:** I think, like a large number of people in Canada, we have been worrying about an alternative solution. Certainly we fail to see the logic in granting this lower rate on the first \$35,000 to the large corporations. It is really insignificant to them. It is merely a loss of revenue to the government.

Our recommendation is that it be continued for the small corporation. While we talk about a corporation in our brief, I think perhaps the same concession could apply to other businesses. But we deal with corporations. We also gave thought perhaps to some form of concept that for a certain number of years after the company was founded it should have this tax benefit, but not after that period of time. We suggest eight years now. You know, eight years is something less than ten and something more than five.

**Mr. Kaplan:** I wanted to ask you some questions about the capital gains tax. You accept the principle of a capital gains tax but it really strikes me that you accept little more than that because, considering the advantage which is available through the roll-over allowance that you provide and the half tax concession on the deemed realization at death, you end up with the possibility that some taxpayers who handle their affairs properly will pay a capital gains tax on a deferred basis at death of less than 10 per cent. Would you agree with my mathematics, first of all?

• 1620

**Mr. Kimber:** That 10 per cent is 10 per cent more than the White Paper proposes for assets other than the shares of widely-held

[Interprétation]

avoir dans le cadre du système économique actuel?

**M. Kimber:** En ce qui concerne le capital, les petites entreprises sont à la base de notre société. Évidemment, la petite entreprise n'a pas la même facilité dans les marchés de capitaux et devraient par conséquent avoir certaines concessions fiscales pour contrebalancer à son incapacité de trouver des capitaux sur le marché général. Autrement, cette entreprise ne pourra pas se développer.

**Mr. Kaplan:** Êtes-vous d'accord pour dire que ce sont simplement les petites entreprises qui se développent et qui devraient avoir des considérations spéciales qu'elles ont de la difficulté à trouver des capitaux?

**M. Kimber:** Comme beaucoup de personnes au Canada, nous avons essayé de trouver une autre solution. Nous ne voyons vraiment pas la raison pour laquelle on accorderait un taux moins important sur les premiers \$35,000 car ce serait une perte de revenu pour le gouvernement. Nous recommanderions le maintien de ce système pour les petits entreprises; bien que dans le mémoire nous parlions des corporations, ceci pourrait s'appliquer à d'autres entreprises. Nous avons aussi pensé que pendant quelques années après sa fondation, la compagnie devrait avoir cet avantage fiscal et ce, pendant une période de huit ans.

**M. Kaplan:** Je voudrais vous poser quelques questions au sujet de la position des gains de capital. Il y a de nombreux avantages pour les contribuables qui savent gérer leurs affaires et qui paieront moins de 10 p. 100 d'impôt au moment de leur décès et ce grâce aux subventions de roulement et à la demi-allocation imposable au moment de la mort. Est-ce que vous êtes d'accord avec mes calculs?

**M. Kimber:** Ce pourcentage dépasse de 10 p. 100 la proposition du Livre blanc pour les actifs autres que les actions de compagnies



[Text]

corporations, because if you own an asset that is not the share of a widely-held corporation, you do not pay the five-year revaluation. You do not pay any deemed realization on death.

**Mr. Kaplan:** I see.

**Mr. Kimber:** So we are adding a tax in that sense to the capital gains field. All assets under our proposal would be subject to a deemed realization on death.

**Mr. Kaplan:** All assets or all shares?

**Mr. Kimber:** All assets.

**Mr. Kaplan:** But, of course, that would free the asset from tax. That would, if you like, write up the base for whoever the successors...

**Mr. Kimber:** Yes, that is true. But it would avoid the intergenerational passing of the capital gains and would also avoid, which we feel is very important, the tremendous locking-in effect you are going to have in the second or third generation of the passing of this asset.

**Mr. Kaplan:** Well, the point I wanted to make was that that was a very nominal kind of tax.

**Mr. Kimber:** Yes.

**Mr. Kaplan:** Compared to the general level of taxes on wealth in Canada and on succession in Canada, for example.

**Mr. Kimber:** Of course we do not recommend against no estate tax. We are not suggesting one as an alternative for the other. But, Mr. Kaplan, we looked at the Canadian economy in considering the capital gains tax. We felt that the rates should be less than our major neighbour to the south, which has a more mature economy, and we looked at countries like Australia, Japan and South Africa where there is no capital gains tax.

**The Chairman:** Japan has no capital gains? Are you sure?

**Mr. Kimber:** I have not had the fortune of being to Japan, but I must...

**The Chairman:** I heard "yes" in the background, but that is not the information I was given. Anyhow...

**Mr. Kimber:** Well, Mr. Chairman, may I have that checked out and advise you on that?

[Interpretation]

minières. Si vos biens ne sont pas assez considérables pour être classés parmi les corporations ouvertes, vous ne payez pas d'impôts ni sur la réévaluation de 5 ans ni à l'acquisition de biens au moment de la mort.

**M. Kaplan:** Je vois.

**M. Kimber:** Tous les actifs, selon notre proposition, seraient assujettis à la réalisation au moment du décès.

**M. Kaplan:** Tout l'actif ou toutes les actions?

**M. Kimber:** Tout l'actif.

**M. Kaplan:** Évidemment, ceci modifierait les principes établis au sujet de la succession.

**M. Kimber:** Oui, mais ceci empêcherait le passage des gains de capital. Ceci créera un effet de blocage dont les effets se répercuteront dans les générations futures.

**M. Kaplan:** C'est un impôt mineur.

**M. Kimber:** Oui, bien sûr.

**M. Kaplan:** Il faut le comparer au niveau général des impôts sur les biens transmis au décès.

**M. Kimber:** Évidemment, nous ne proposons pas que l'un remplace l'autre. Nous avons étudié l'économie canadienne en examinant l'impôt sur les gains de capital et nous avons conclu qu'il devrait être inférieur à celui que l'on paie aux États-Unis. On a aussi étudié ce qui s'est passé en Australie et en Afrique du Sud où l'on ne paie pas d'impôt sur les gains de capital.

**Le président:** Êtes-vous certain qu'au Japon on ne paie pas d'impôts sur les gains de capital?

**M. Kimber:** Je ne suis pas allé au Japon.

**Le président:** Ce n'est pas ce qu'on avait dit.

**M. Kimber:** Je vais vérifier et je vous le ferai savoir par la suite.

**[Texte]**

Our instructions were from our tax experts that there was no capital gains tax in Japan. So looking at the various economies, we felt that Canada should be somewhere in between the mature countries such as the United States and the less mature countries such as Australia or South Africa.

We recommended that only one third of the gain be taken in which—I suppose you are correct—results in a lower tax rate than you would have in the United States. On the deemed realization at death which we recommend, we say again that that should be less, because there has been no consumptive benefit out of that asset during lifetime.

**Mr. Kaplan:** What you are telling us is that the principle of equity ought to be mitigated in the aspect of growth of capital. I do not want to tell you that I am disagreeing with you, and...

**Mr. Kimber:** Yes, I would agree. Reading the testimony of the Minister in this area, I have noticed that he says that equity is not the beginning and the end.

**Mr. Kaplan:** Yes.

**Mr. Kimber:** He says that growth is important and sometimes equity has to stand aside for growth. The Minister stated that, and that is basically our argument in some areas.

**Mr. Kaplan:** Yes.

**Mr. Kimber:** We think in the long run it will produce greater equity for Canada. Mr. Bunting would like to make a comment on your question, if he may, Mr. Kaplan.

**Mr. Bunting:** Mr. Kaplan, you make the point that we come out in favour of a capital gains tax, and then recommend a rate that is so low that it does not look like we believe in it, and then change over to another rate at the end, which seems even lower.

**Mr. Kaplan:** Half.

**Mr. Bunting:** Yes, half again. The rationale for the one-third rate we believe can be supported in terms of a study that was done by the New York Stock Exchange, and then later further work was done by the United States Treasury Department. What they discovered was that with a lower rate, there was, in fact, greater turnover of securities, and in fact the

**[Interprétation]**

On nous avait dit qu'il n'y avait pas d'imposition de gains de capital au Japon. En étudiant les différents systèmes économiques, nous avons conclu que le Canada devrait être entre les pays d'une certaine maturité économique comme les États-Unis et les pays qui sont en voie de développement tels que l'Australie et l'Afrique du Sud.

Nous avons recommandé que l'on ne prenne que le tiers des gains et ce qui donnerait au Canada un taux d'imposition moins élevé qu'aux États-Unis. Maintenant, à la réalisation au moment du décès, nous recommandons que l'imposition soit moins élevée parce qu'il n'y a pas eu de bénéfices substantiels pendant la vie.

**M. Kaplan:** Donc, il faudrait modifier notre conception de la justice en ce qui concerne la croissance des capitaux.

**M. Kimber:** Oui. En lisant les dépositions du ministre à ce sujet, il dit que la justice ne doit pas être notre unique préoccupation; quelquefois, il faut l'oublier et songer surtout au développement. Nous pensons que c'est encore le meilleur moyen de promouvoir la justice au Canada.

**M. Kaplan:** Je suis d'accord.

**M. Kimber:** Le ministre a dit que l'on devrait parfois mettre la justice de côté afin de donner la priorité au développement. Je dois dire que nous adoptons souvent cette attitude.

**M. Kaplan:** Oui.

**M. Kimber:** Nous pensons aussi que c'est encore le meilleur moyen de promouvoir la justice au Canada. Je crois que M. Bunting a quelque chose à dire.

**M. Bunting:** Monsieur Kaplan, vous soulignez que nous devons nous déclarer favorable à l'impôt des gains sur le capital et vous recommandez l'application d'un taux qui est si bas qu'on ne saurait y croire. A la fin, vous le changez encore en un taux qui nous semble dérisoire.

**M. Kaplan:** Il est plus bas de la moitié.

**M. Bunting:** C'est cela. Nous basons nos décisions sur des études faites par la Bourse de New York et par le département du Trésor des États-Unis. Ces études ont permis de découvrir qu'avec un taux inférieur, le rendement était plus élevé à la Bourse et le rendement augmentait pour le gouvernement.



[Text]

income to the government was actually higher than would otherwise have been the case.

**Mr. Kaplan:** But partly, of course, they have a write-up at death that is nontaxable, so that they do not get the big amounts that would fall in under your proposal or under a mitigation of the deemed realization by having it fall in at death.

**Mr. Bunting:** Well, the rationale of that was simply—I think I have to go to the rationale of the roll-over before I came to that so that I can get the point across. The rationale of the roll-over is essentially that we favour the creator and the saver as against the consumer. We feel that if the money is in a roll-over account, the money is, you might say, effectively socialized. It is working for the community. At the moment you take it out of that account, then you are immediately taxed on it, and it becomes a sort of combination capital gains consumption tax.

We feel that if a man is willing to leave his money in to the end of his life, and in fact never does consume, then there should be a rate that is lower because he never got the consumption benefit. He saved all his life and never spent it. So this is the rationale for that.

**Mr. Kaplan:** Yes. I like the idea of the roll-over account, and I hope we will have the opportunity to have the Department of Finance put some kind of price tag on it so we can really see what it is that we are looking at. But would you favour a roll-over account against which the creator, if you like, could not borrow? Or do you think that would wreck the purpose of it?

I note that you refer to the most obvious loophole, and I recognize that it is a loophole. I wonder if there is not some way we could come up with an incentive, which is what this is. But it truly is an unmitigated benefit to the economy and not just a gimmick for wealthy people.

**Mr. Kimber:** In answer to your first question, if it was deemed necessary to impose some type of restriction on the borrowing against this account, I think the tax department could very well come up with some proposal. But we must realize that this provision applies for all assets under the White Paper.

Take that proverbial speculator on real estate property which we hear so much about when the matters of capital gains are discussed. He can own that piece of property,

[Interpretation]

**M. Kaplan:** Oui, mais il y a une somme qui n'est pas imposable au moment du décès de sorte qu'ils ne profitent pas vraiment des sommes d'argent importantes que vise votre proposition, non plus du montant diminué qu'une personne pourrait laisser au moment de son décès.

**M. Bunting:** Notre principal objectif doit être celui du roulement dont le principe de base est de favoriser l'investisseur et l'épargnant au détriment du consommateur. De cette façon, nous estimons que l'argent est socialisé, qu'il est employé par la collectivité. Dès qu'on l'enlève de ce compte, qu'on retire l'argent de la circulation, il faut en payer les impôts et il devient une combinaison de gains de capital et de taxe de consommation. Nous estimons que si quelqu'un est prêt à investir son argent jusqu'à la fin de sa vie et ce, sans en retirer de la circulation, il devrait bénéficier d'un taux inférieur parce qu'il n'aura jamais utilisé son argent à des fins de consommation.

**M. Kaplan:** J'espère que le ministère des Finances étudiera la question. Êtes-vous en faveur d'un compte de roulement auquel l'investisseur n'aurait pas droit de toucher ou croyez-vous que cela puisse le faire échouer? Il me semble que la meilleure solution serait de donner des renseignements, des encouragements parce qu'il est évident que l'économie en bénéficierait.

**M. Kimber:** Je vais répondre à votre première question. Si on a décidé d'imposer des restrictions au sujet des emprunts, je crois que le ministre du Revenu national aurait pu apporter des propositions qui se seraient appliquées à tous les actifs prévus dans le Livre blanc. Prenons le cas de celui qui spéculé sur les biens immobiliers quand il s'agit de questions de gains de capital. Admettons qu'il possède une propriété dont il peut augmenter la valeur de \$100,000 à 1 million de dollars; il peut alors emprunter sur cet avoir,

[Texte]

and it can increase from \$100,000 to \$1 million, and he can borrow against it. There is nothing in the White Paper which removes that provision. So that man can have all the benefit of his capital gains without ever paying any capital gains tax on it.

**Mr. Kaplan:** Yes. Well, if you are here to fight against the five-year revaluation, I think you are very late soldiers, and that we more or less probably in the Committee have views about that. So that is not, I think, the kind of proposal that you ought to be trying to meet. I am more interested in considering the proposal on its merits really, and seeing how it would work. I wonder perhaps if one could borrow against it, but that was considered a withdrawal perhaps unless the borrowing was used to buy stock.

**Mr. Kimber:** Yes, I think a provision like that could be developed. On the question of revenue on this, Appendix J to our brief indicates how the revenue would be greater. That is the very last Appendix on page 65. It shows that under the roll-over approach, the benefit to the investor would be more and the benefit to the government would be more.

**Mr. Kaplan:** Yes. Well, the annual payment, of course, is like a revaluation, which might run into the same political objections except that the percentage is so much smaller.

**Mr. Kimber:** Yes. The roll-over concept has been in discussion. It has been attacked on the ground that it is a benefit to the person who already has wealth. We think it is economically beneficial and therefore stands on its own feet, and that criticism should not concern legislators.

However, if our view is wrong there, we could see two things being done. One is to give some tax incentive to the person who does not have capital, in order to get him started in this roll-over approach. We have our retirement savings plans and things of that nature, something along that line, to get the man started into a saving program. As Mr. Bunting has said, we are in favour of savings as opposed to consuming.

Even if that was still not considered sufficiently equitable or balancing the equity, then we move to this other idea that a nominal charge be made against the assets in the roll-over account. You could do this in either one of two ways. You could make either an interest charge against the deferred tax, or a flat levy against the assets in the account.

**Mr. Kaplan:** Right.

[Interprétation]

car le Livre blanc ne renferme aucune disposition qui l'en empêche. Il peut donc jouir de tous les profits qui proviennent des gains de capital sans avoir à acquitter d'impôts.

**M. Kaplan:** Si vous vous opposez à la réévaluation de cinq ans, je crois que vous êtes un peu en retard. Vous ne tenez pas le genre de propositions que vous devriez faire. Ce qui m'intéresse davantage, c'est d'étudier votre proposition selon ses mérites pour voir comment on pourrait l'appliquer. Je me demande si quelqu'un peut emprunter sur ses gains, car cela est considéré comme un retrait à moins que l'emprunt ne serve à acheter des actions.

**M. Kimber:** Dans l'appendice, à la page 65 du mémoire, on indique les moyens d'augmenter le revenu par l'application du principe de roulement qui augmenterait les profits des investisseurs ainsi que ceux du gouvernement.

**M. Kaplan:** En effet, le paiement annuel équivaut à une réévaluation dont les pourcentages seraient certainement plus petits mais qui se heurterait aux mêmes objections politiques.

**M. Kimber:** Le concept du roulement a été critiqué parce qu'il constitue un avantage pour ceux qui ont déjà des capitaux importants. Il me semble que c'est un avantage du point de vue économique et que cette critique ne devrait pas préoccuper les législateurs. Si nous nous trompons, il y a deux choses que l'on pourrait faire: c'est d'abord donner un encouragement fiscal aux personnes qui n'ont pas de capitaux pour qu'elles commencent à épargner. Nous avons nos régimes d'épargne de retraite et autres plans de cette nature qui provoquent chez l'individu l'idée de l'épargne; comme l'a dit M. Bunting, nous favorisons plutôt l'épargnant que le consommateur. Même si ce procédé n'est pas juste, nous appuyons l'idée d'imposer une charge minimum sur les avoirs dans un compte de roulement. Ceci peut se faire de deux façons: d'abord, en imposant un intérêt sur l'impôt différé ou encore, une charge minimum sur les avoirs inscrits au compte de roulement.

**M. Kaplan:** C'est bien.



[Text]

**Mr. Kimber:** We would think you would start with some account of a specified size, \$100,000 or \$200,000, so that the small investor would not be hit by that. But when he has passed through a certain figure, then there will start to be this annual levy.

• 1630

**Mr. Kaplan:** I would like to ask more about that.

**Mr. Kimber:** It is a very popular concept with a lot of people but we think that the mobility of capital and the ability to use it efficiently is in the long run of benefit to the Canadian economy.

**Mr. Kaplan:** I would like to ask more about that but I probably have less than a minute left and I want to ask in one other area about the respective advantages of integration versus the dividend tax credit. I understand the complexity that integration poses and the simplicity of the dividend tax credit, but it was my impression that the dividend tax credit was more expensive. You indicate that integration, by which I take it you mean half integration because that is all that is offered in the White Paper, half integration is more expensive than the dividend tax credit. Is that correct?

**Mr. Pitblado:** The figures we had worked out were that the integration as proposed in the White Paper, i.e. 100 per cent on closely-held and 50 per cent on widely-held, would be approximately \$200 million more expensive than the present system. In other words, getting back to the point Mr. Lambert made earlier, it would result in a bias of that magnitude in favour of those companies that were tax-paying companies and dividend-paying companies, which tend to be the less rapid-growth-oriented companies. Our suggestion in total would mean that that saving, by not going the White Paper integration route, could be applied towards a less onerous form of capital gains tax legislation. So it would result in what we felt was less onerous or less biased away from the growth-oriented type of company, the entrepreneur company that is getting itself established, whereas we felt the White Paper goes a long way in the direction of biasing towards the large, well-established dividend-paying company today—the mature company as opposed to the immature company.

**Mr. Kaplan:** When you say that, do you not give away part of your argument, because if you characterize the mature company as the dividend-paying company, would you not

[Interpretation]

**M. Kimber:** Imaginons que le compte au début soit de \$100,000 ou de \$200,00, de sorte que le petit investisseur échappe à cette imposition jusqu'à ce que son avoir ait atteint un certain montant pour qu'on puisse lui imposer une charge annuelle.

**M. Kaplan:** Je voudrais encore vous poser une question sur ce sujet.

**M. Kimber:** Nous croyons, comme plusieurs, que, si nous savons tirer profit de la mobilité du capital, ce sera, à long terme, à l'avantage du Canada.

**M. Kaplan:** J'aimerais maintenant qu'on me renseigne sur les avantages respectifs de l'intégration et du crédit d'impôt pour dividendes. Je comprends les complications que comporte l'intégration de même que la simplicité des crédits d'impôt, mais, je croyais que le dégrèvement pour dividendes coûtait davantage. Vous dites que l'intégration, ou plutôt l'intégration dans une proportion de 50 p. 100 puisque c'est tout ce que propose le Livre blanc, coûterait plus cher que le dégrèvement pour dividendes.

**M. Pitblado:** Les chiffres que nous avons prévus sont les suivants: 100 p. 100 pour les sociétés ouvertes, 50 p. 100 pour les sociétés fermées. Ceci coûterait environ 2 millions de plus que le système actuel. Pour en revenir à ce qu'a dit M. Lambert, une différence de ce genre serait favorable aux sociétés qui versaient des dividendes et des impôts. Ces sociétés sont celles dont la croissance est la moins rapide. Ceci veut dire qu'on pourrait adopter une loi moins coûteuse. Ce serait un fardeau moins lourd pour les sociétés qui sont en train de s'établir. Nous croyons que le Livre blanc aide d'avantage les sociétés plus mûres, par opposition aux sociétés plus jeunes.

**M. Kaplan:** N'affaiblissez-vous pas les arguments dont vous vous êtes servi? Ne conviendrez-vous pas que les dégrèvements pour dividendes facilitent le sort des sociétés bien

[Texte]

have to agree that the dividend tax credit also tends to favour the more mature company?

**Mr. Pitblado:** Any relief device at all that is tied to dividends obviously has a bias built in because only companies that are paying dividends have shareholders receiving a benefit.

**Mr. Kaplan:** Yes.

**Mr. Pitblado:** The argument we make is that because of that, the bias should be reduced by not extending the present system towards a further loss of revenue to the government, or transfer revenue, if you will, to the shareholders in those companies. But, we are in agreement that any device that is tied to dividends does have a bias. It is a question of how much.

**Mr. Kaplan:** Since I have more than a minute left, I want to ask about the roll-over system. Is the roll-over account used in any of the countries that you have had a look at?

**Mr. Kimber:** It is used in a very limited way. It is used for certain types of assets. The United States have it for real estate and things of that nature.

**The Chairman:** Mr. Hutchinson.

**Mr. J. Hutchinson (Wood Gundy Securities Limited, Member of the T.S.E. White Paper Committee, The Toronto Stock Exchange):** Mr. Kaplan, in answer to your question, no other major industrial company uses this widely as a tax measure. The United States uses it for domestic residences to a certain extent. So, in this regard this is a novel tax area. It is one, however, we have looked at for a considerable period of time. I do not feel there are too many unknowns in the situation. We do not feel we are taking great risks in venturing into this sort of tax structure.

**Mr. Kaplan:** Perhaps the greatest unknown is whether it will encourage more saving. I often wonder whether individuals are encouraged to save more because of the return being greater, and I do not see very much evidence around that they are.

**Mr. Hutchinson:** Well, the way we look at it is as follows. Let us look at what you are proposing, which is your White Paper proposal. This is very similar to the British and American systems. We know, for instance, that the large capitalist does not have to realize his investments in which he has gains. He can sit back and not incur a tax on realiza-

[Interprétation]

établies, si vous identifiez celles-ci aux sociétés qui versent des dividendes?

**M. Pitblado:** Tout encouragement fiscal qui s'applique aux dividendes est préférentiel puisque seules les sociétés qui versent des dividendes partagent les bénéfices entre leurs actionnaires.

**M. Kaplan:** Oui.

**M. Pitblado:** Nous croyons que cette préférence ne devrait pas être marquée au point d'occasionner une perte de revenu pour le gouvernement au profit des actionnaires. Nous admettons qu'une telle mesure soit préférentielle; il s'agit de savoir jusqu'à quel point.

**M. Kaplan:** Comme il me reste plus d'une minute, je veux vous demander ce que vous pensez du système de «roulement»? Est-ce qu'on s'en est servi dans certains des pays que vous avez étudiés?

**M. Kimber:** D'une façon très limitée. On s'en sert pour quelques catégories de revenus, aux États-Unis, par exemple, dans le cas des valeurs immobilières.

**Le président:** Monsieur Hutchinson.

**M. Hutchinson (Wood Gundy Securities Limited, Membre du Comité d'étude sur le Livre blanc à la Bourse de Toronto):** Monsieur Kaplan, il y a pas d'autres sociétés industrielles ayant recours à cette méthode. Les États-Unis l'utilisent pour les maisons des particuliers mais, il s'agit là d'un nouveau domaine d'imposition; c'est une question que nous avons étudiée avec intérêt. Et n'allez pas croire qu'il y a beaucoup d'inconnus. Nous ne croyons pas que ceci comporte beaucoup de risques.

**M. Kaplan:** Je me demande si cela va encourager l'épargne. Je me demande si les individus sont encouragés à épargner d'avantage, étant donné que les profits sont plus élevés. Rien ne vous autorise à le penser.

**M. Hutchinson:** Ce que propose le Livre blanc ressemble aux systèmes britannique et américain. Nous savons, par exemple, que les grands capitalistes n'ont pas à investir. De cette façon, ils ne gagnent rien et n'ont pas d'impôts à payer. Mais, le petit capitaliste, même si nous n'avons pas analysé la question, cherche à amasser un pécule et s'inté-



[Text]

tion, whereas with your smaller man who is trying to build up his estate and which we want to encourage, although there is no what I would call through analysis of this of brokers, we observe that your smaller account is more inclined to turn over, to always seek the most advantageous investment. This would mean that the sort of system which the White Paper is suggesting, which is similar to the American and British systems, works against the smaller man, in our experience, and favours the large wealthy individual who can hold on to an investment for years or generations. This has been well known in the States with some of the American fortunes. What we are suggesting we feel is a more democratic approach to capital because if he has the option to go into the roll-over account, he is not constrained by a potential tax level in always moving to the best investment. So we think that theoretically it would be advantageous to people who are in essence trying to build up their capital in a social sense. Does that answer your question, Mr. Kaplan?

**Mr. Kaplan:** It does, thank you. Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Pitblado:** I might just add that there really are only three countries in the world that have any kind of comprehensive gains tax—Sweden, the United States and the United Kingdom.

**The Chairman:** Mr. McCleave.

**Mr. McCleave:** Mr. Chairman, I will just ask a question as a follow-up to those that Mr. Kaplan has been asking. It is suggested by our advisers, who put it in this language. Since the exchange advocates taxing only one third of capital gains, does not this provide an incentive to lock cash in relatively unprofitable companies so as to be able to sell the company later and reap the advantage because of the one third provision for taxable capital gain? I would just like a comment on that by Mr. Kimber or some of the other witnesses.

**The Chairman:** Mr. Kimber.

**Mr. Kimber:** Thank you, Mr. Chairman. If I understand the point raised by the staff, this is a point which was developed by the authors of the White Paper. They are very concerned about the people being able to accumulate and then in a small company pass it on in capital gains instead of paying income tax on it. I wonder if that has been as prevalent as the Tax Department felt, and in addition if that is an abuse, or considered an abuse, I think proper rules should be directed

[Interpretation]

resse aux investissements les plus avantageux. Le Livre blanc va donc à l'encontre de l'intérêt du petit capitaliste et favorise les capitalistes fortunés qui peuvent garder leurs actions pendant plusieurs années. Nous proposons une attitude plus démocratique; advenant qu'on lui accorde la possibilité d'adhérer à un régime de roulement, il peut toujours rechercher le meilleur investissement.

Nous croyons, sur le plan théorique, qu'il serait avantageux pour ceux qui veulent accumuler leur capital de procéder de cette façon. Est-ce que ça répond à votre question?

**M. Kaplan:** Je vous remercie, monsieur le président.

**M. Pitblado:** Il n'y a que trois pays dans le monde qui ont un système d'imposition sur les gains de capital, ce sont la Suède, les États-Unis et le Royaume-Uni.

**Le président:** Monsieur McCleave.

**M. McCleave:** Je vais poser une question: nos conseillers prétendent que les magnats de la Bourse se proposent de n'imposer que le tiers des gains de capital. Est-ce que cela n'encouragerait pas les investisseurs à se tourner vers des sociétés qui rapportent plus ou moins? Ils pourraient revendre plus tard ces sociétés, à profit, puisque seul un tiers des gains de capital serait imposable. J'aimerais entendre d'autres commentaires.

**Le président:** Monsieur Kimber.

**M. Kimber:** Merci, monsieur le président. Si j'ai bien compris ce qu'a dit le groupe des représentants, c'est une question qui a été avancée par les auteurs du Livre blanc. Ils semblent très préoccupés par les possibilités d'accumuler de l'argent pour la population. Ils parlent de l'investissement dans les petites compagnies où les gains de capital sont moins lourdement assujettis à l'impôt. Je doute que cette pratique soit aussi courante qu'on semble le croire au ministère du Revenu. S'il

[Texte]

at that particular abuse and should not offset the whole benefit which would flow to the economy from having a lower capital gains tax.

**Mr. McCleave:** How would it be possible, Mr. Kimber, to do that? The reference is only to relatively unprofitable companies, but what sort of formula could you possibly have which would say that this is an abuse but a situation down the street is not an abuse?

**Mr. Kimber:** Did you use the word "unprofitable" sir?

**Mr. McCleave:** "Relatively unprofitable" was the phrase I used. That is, if the advantage to the fellow is not in something that produces an income, but something, let us say, which produces him appreciation in a time of inflation maybe.

**Mr. Kimber:** Well, perhaps my mind is not picking up the point raised. As I gather, one of the concerns was—we will say that in a small private company, a man would not pay out the profits that that company made but after a period of years he would have accumulated a number of assets in the company and then he would sell out on a capital gains basis.

**Mr. McCleave:** Yes, that is right.

**Mr. Kimber:** It seems to me that that could be treated at the time of the sale and it could be looked at to see whether it was purely a capital gain or if it had been a postponement of profits which could be converted into capital within that company. The point I am trying to make, sir, is that that is really a fairly narrow area of the economy and if capital can be used more efficiently because of a lower capital gains tax, I think the overall benefit to the economy outweighs the concern for that very small segment of the economy.

**Mr. McCleave:** Thank you.

**The Chairman:** Any further questions? Mr. Saltsman.

**Mr. Saltsman:** Mr. Kimber, one of the main arguments you seem to be making for not taxing assets which are being held for a long term is the fact that consumption is not taking place; it is not being consumed, it is simply being invested.

**Mr. Kimber:** Yes.

**Mr. Saltsman:** With respect to the logic of the thing, I can accept the argument that it should be taxed as soon as it goes into con-

[Interprétation]

y a abus ou si on y voit une évasion fiscale, on devrait tenter d'y remédier mais sans se priver de l'avantage que représenterait pour l'économie un impôt moins élevé sur les gains de capital.

**M. McCleave:** Comment est-ce possible, monsieur Kimber? Il n'a été fait mention que des sociétés relativement peu profitables; mais, pouvez-vous présenter une formule alléguant: il y a la fraude mais elle est trop courante pour être considérée comme telle.

**M. Kimber:** Avez-vous dit «non rentables»?

**M. McCleave:** J'ai employé l'expression «qui rapportent plus ou moins» car, tout compte fait, l'investisseur a avantage à voir s'accroître non pas ses bénéfices mais la valeur de ses actions, particulièrement en période d'inflation.

**M. Kimber:** Je ne comprends peut-être pas très bien ce dont il s'agit. D'après ce que j'ai saisi, le régime fiscal permet aux petites sociétés privées de ne pas distribuer leurs profits. Après plusieurs années, tout actionnaire aurait un important actif au sein de la compagnie et pourrait revendre ses actions: son bénéfice ferait figure de gain de capital.

**M. McCleave:** Vous avez raison.

**M. Kimber:** Je crois qu'au moment de la vente on pourrait déterminer s'il s'agit vraiment de gain de capital, ou s'il s'agit d'un profit qu'on aurait décidé de toucher plus tard. C'est un secteur étroit de l'économie. Si le capital peut être utilisé de façon plus efficace, à cause de l'impôt moins élevé sur les gains de capital, je crois que les avantages que cela comporte pour l'économie sont plus importants que ce petit aspect de l'économie.

**M. McCleave:** Merci.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Saltsman:** Un des arguments que vous semblez avancer pour lesquels vous ne voulez pas imposer les avoirs détenus pendant plusieurs années, c'est que la consommation n'a pas eu lieu, et qu'il s'agit uniquement d'un investissement.

**M. Kimber:** C'est exact.

**M. Saltsman:** Je pourrais accepter cette assertion, c'est-à-dire imposer les avoirs dès qu'il y a consommation. Lors du décès, il y



[Text]

sumption; since there has not been tax during the holding that on death there be a deemed realization at full rates of the recipient, the way Carter had it, and that when it goes to the recipient it is then taxed at the full rates of the recipient, which under the provisions means a tax of somewhere around 50 per cent on any sizeable estate. Would you agree to something like that?

**Mr. Kimber:** Did you say 15 per cent?

**Mr. Saltsman:** Fifty per cent.

**Mr. Kimber:** Fifty percent.

**Mr. Saltsman:** Yes, that would be at the marginal rate of the recipient, and if the recipient is receiving \$200,000, \$300,000 or \$400,000 he is going to be in a 50 per cent tax bracket, or close to it.

**Mr. Kimber:** I suppose I could quarrel with your view on a philosophical basis at this point, Mr. Saltsman. You are talking about consumption.

**Mr. Saltsman:** Yes.

**Mr. Kimber:** Obviously the deceased did not get any consumptive benefit out of that.

**Mr. Saltsman:** No, so he does not pay tax. In other words, he did not pay tax on the long-held gain.

**Mr. Kimber:** In our view there should be some capital gains tax at that point but it should be at a lesser rate than if he had taken it out and consumed it during his lifetime.

**Mr. Saltsman:** I do not follow you. I can agree that up to a certain point there perhaps should be an incentive for savings, and as long as a person sort of withholds consuming he can then argue, "I should not be taxed because I have not consumed it", but once it passes into the hands of somebody who is going to consume it in one way or another what is the justification for not taxing at full rates?

**Mr. Kimber:** It would create a very heavy burden to have the full capital gains tax plus an estate tax at that time. We worried a lot about the relationship between the estate tax and the capital gains tax, and we think these things have to be considered together. In our discussions we discussed at great length whether the estate tax should be eliminated entirely once you had a capital gains tax, that perhaps there was some merit in that argument. We decided against that because the estate tax hits the conserver, and the person

[Interpretation]

aurait réalisation présumée des profits au taux d'impôt total. Il s'agit d'un taux d'impôt d'environ 50 p. 100 sur les biens.

**M. Kimber:** Avez-vous dit 15 p. 100?

**M. Saltsman:** 50 p. 100.

**M. Kimber:** Il s'agit de 50 p. 100.

**M. Saltsman:** Ce serait le taux marginal et si l'héritier reçoit \$300,000, il aura à payer des impôts dans une proportion d'environ 50 p. 100.

**M. Kimber:** Je partirais d'un point de vue différent sur le plan philosophique. Vous parlez de consommation, monsieur Saltsman.

**M. Saltsman:** En effet.

**M. Kimber:** Il est évident que le défunt n'a pas consommé.

**M. Saltsman:** Il n'a pas payé d'impôt sur cette somme.

**M. Kimber:** Je crois qu'il devrait y avoir un impôt sur les gains de capital, mais un impôt moins élevé que s'il avait consommé ses biens pendant sa vie.

**M. Saltsman:** Je ne vous suis pas. Je puis admettre qu'il devrait peut-être y avoir encouragement à l'épargne, et qu'aussi longtemps qu'une personne s'abstient de consommer, on pourrait toujours dire que la personne ne devrait pas payer d'impôts parce qu'elle n'a pas consommé les biens. Lorsque ceci passe entre les mains de quelqu'un qui va consommer les biens, pourquoi ne pas prélever tout l'impôt?

**M. Kimber:** Ce serait un fardeau très lourd que d'avoir à payer l'impôt sur les gains de capital en plus de l'impôt sur les biens transmis par décès. Nous nous inquiétons de ce rapport qui existe entre les impôts sur les biens transmis par décès et sur les gains de capital. Au cours de nos entretiens, nous nous sommes demandés s'il ne faudrait pas éliminer entièrement l'impôt sur les biens transmis par décès, s'il y avait impôt sur les biens de capital. Nous avons décidé que ce n'était pas sage. La personne qui transmet ses biens par

[Texte]

who has just sat on his money his whole life would be liable to an estate tax, so we do not feel the estate tax should be entirely eliminated. We would rather have the capital gains tax reduced because he is the creator.

**Mr. Saltsman:** That is a different kind of argument. Your argument for consumption then sort of falls off. You are sort of changing arguments at some point. At one stage of the game you are arguing that they should be relieved of taxation because they are not consuming. I am suggesting that if we go along with that idea—and there is some merit in it—that at the point where it starts being consumed by somebody, when it comes into the hands of a recipient, that you should then be taxed at full rates. There is no longer any excuse for taxing at lower rates or for withholding tax.

**Mr. Pitblado:** There are two situations under which that can occur. The first is where during a person's lifetime he realizes capital gains for consumption and the second is in the case of death, where you would argue that because the assets passed to somebody else he is going to consume them, but at the second point in time as opposed to the first you also levy an estate tax burden.

**Mr. Saltsman:** I am suggesting we forget about the estate tax and simply take the Carter recommendation that "a buck is a buck" and tax it at the marginal rate of the recipient, which is that Carter suggested. Forget about the estate tax and the artificial arrangements. When it passes into somebody's hands as income it is taxed at the full rate of his marginal rate.

**Mr. Kimber:** If the estate tax were abolished I think we would then agree that an argument could be made that whether a person consumed it in his lifetime or passed it on to his heirs at death, that the same rate of tax could apply, but not if there was an estate tax. That was the point.

**Mr. Saltsman:** Yes. If you accept the Carter recommendation you do not need an estate tax. You get around the estate tax. As a matter of fact, you get more money from the Carter recommendation than from our present estate taxes. You would then support the Carter position, which is the abolition of the estate tax and to have the funds, or whatever it is, taxed at the marginal rate of the recipient, whatever the marginal rate might be.

**Mr. Pitblado:** I think that is a very logical argument. We went on the assumption that the estate tax now applies, and if we are

[Interprétation]

décès a conservé ses biens toute sa vie, et nous préférons, en ce que nous concerne, que l'impôt sur les gains de capital soit réduit, parce que la personne qui a réalisé des gains de capital est une personne qui a créé des capitaux.

**M. Saltsman:** Il s'agit d'un autre argument. Vous changez d'argument à partir d'un certain point. A un certain moment, vous voulez qu'il ne soit pas soumis à l'impôt, parce qu'il ne consomme pas. Si vous partez du principe de la consommation des biens pour un bénéficiaire ou un héritier, à ce moment-là, l'impôt devrait s'appliquer. Il n'y a aucune raison pour établir un taux d'imposition moindre.

**M. Pitblado:** Si au cours de la vie d'une personne, on réalise des capitaux qui servent à la consommation, étant donné que cet avoir est transmis à quelqu'un d'autre qui va consommer ces biens, à ce moment-là vous avez également le fardeau de l'impôt sur les biens transmis par décès.

**M. Saltsman:** Je crois que nous devrions laisser de côté toute cette question des impôts sur les biens transmis par décès pour revenir à la proposition de M. Carter qui a dit qu'un dollar c'est un dollar, et que tout dollar devrait être imposé dans la proportion prévue.

**M. Kimber:** Si les impôts sur les biens transmis par décès étaient abolis, on pourrait dire que le même taux d'impôt pourrait s'appliquer sauf s'il y a impôt sur les biens transmis par décès.

**M. Saltsman:** Vous n'avez pas besoin de l'impôt sur les biens transmis par décès si vous prenez en considération cette formule. Vous seriez donc d'accord avec M. Carter pour recommander l'abolition de l'impôt sur les biens transmis par décès, et vous préféreriez que ces biens soient imposés comme les revenus de l'héritier.

**M. Pitblado:** S'il doit y avoir impôt sur gain de capital, cela doit être étudié conjointement avec la question des impôts sur les biens



**[Text]**

going to have a capital gains tax it must be considered conjointly. We did not, as Mr. Kimber said, recommend that it be abolished, so we tried to fit our capital gains scheme into the existing estate tax system.

**Mr. Saltsman:** The Committee is going to have to consider the proposals and it will be making recommendations, and presumably some of our recommendations will differ from the proposals in the White Paper. This is the kind of recommendation I would like to make and the kind of position I would like to take, and I am not adverse to having my position supported by the Toronto Stock Exchange. That is why I think it would simplify matters a great deal to abolish the estate tax and simply tax people at their marginal rates, whatever that may be, when they receive the income. This is why I would like to have you state a definitive position, if I may, with respect to your feelings on this.

**Mr. Kimber:** I am not certain about this. Do you mean no matter how the estate is built up, or are we jointly taxing the capital gains in the estate afterwards?

**Mr. Saltsman:** You tax everything in the estate. In other words, if a person receives an asset, whether that asset comes from real property, stocks, bonds or cash, it is an asset. It is something that the person receives and he pays his full marginal rates on the total of his receipts from the estate, whether it is life insurance or anything else. If he gets \$400,000 and \$200,000 of it is made up of capital gains and \$200,000 is made up of cash or securities of various kinds, he pays tax on \$400,000 because that is the value of what he has received.

**Mr. Kimber:** That has nothing to do, sir, with a capital gains tax; I suggest it is a different form of estate tax.

**Mr. Saltsman:** That is right.

**Mr. Kimber:** I think one has to look at that rate as it stands by itself. Is the lumping of a full estate into the period of one year and applying the 50 per cent marginal rate the appropriate rate to apply? I have not looked at it in that sense.

**Mr. Saltsman:** There is a five-year averaging provision which would apply as well. That is not much of a problem. I would think even under the White Paper provisions they would permit this averaging over a five-year period, and I think under some circumstances there is some provision of this type even in estate taxes; an averaging provision.

**[Interpretation]**

transmis par décès. Nous n'avons pas à recommander l'élimination de ces impôts.

**M. Saltsman:** Le Comité devra étudier les propositions que nous présentons; certaines d'entre elles ne seront pas nécessairement semblables à celles du Livre blanc. Ce serait une proposition que j'aimerais présenter et une attitude que j'aimerais adopter. Je ne m'oppose pas à ce que mon point de vue soit partagé par la Bourse de Toronto. On simplifierait beaucoup les choses en se contentant d'abolir l'impôt sur les biens transmis par décès et en prélevant un impôt qui correspondrait au taux le plus élevé.

**M. Kimber:** Est-ce que vous allez imposer seulement le gain de capital?

**M. Saltsman:** Si la personne reçoit un avoir, qu'il s'agisse de propriété, de biens immobiliers ou d'actions, c'est un revenu; la personne doit payer un impôt sur l'ensemble des recettes. S'il reçoit \$400,000 et que \$200,000 se composent de gains de capital, il doit payer des impôts sur une proportion de \$400,000.

**M. Kimber:** Ceci n'a rien à voir avec l'impôt sur les gains de capital. C'est une autre forme d'impôt sur les biens transmis par décès.

**M. Saltsman:** C'est exact.

**M. Kimber:** Il faut jeter un coup d'œil à ce taux tel qu'il existe à l'heure actuelle. Serait-il juste d'imposer 50 p. 100 à l'ensemble de la succession, en un an?

**M. Saltsman:** Il y a des dispositions d'échelonnement qui s'appliquent également. Je crois qu'on pourrait répartir le paiement des impôts pendant une période de cinq ans. Il y a des dispositions qui portent là-dessus dans le Livre blanc.

[Texte]

**Mr. Kimber:** Without giving any thought to the rate that would apply, I do not know whether we would necessarily disagree with the logic of your argument that the capital gains tax would disappear if you start off with a new basis, because we do not want to have a locking-in effect on the capital gains tax between generations.

• 1650

**Mr. Saltzman:** No. You see, this would remove some of the locking in effect, because the person who had an estate would know that sooner or later there is going to be the unlocking. A tax would have to be paid on the gain one way or the other.

**Mr. Kaplan:** One a point of order, Mr. Chairman. Are the Stock Exchange people here to question Mr. Saltzman about his submissions for tax reform, or the opposite?

**Mr. McCleave:** They may want to support him as leader of the New Democratic Party.

**Mr. Kaplan:** So would I, so would I, I assure you.

**The Chairman:** Mr. Saltzman, will you continue your line of questions?

**Mr. Saltzman:** Thank you Mr. Chairman. As I was saying before I was so rudely interrupted—not too rudely.

**The Chairman:** No. And Mr. Kaplan's point of order was not one anyhow.

**Mr. Saltzman:** The locking-in effect would be removed, because a person with an estate would know that some time or another there is going to be a deemed realization. He is going to have to pay a tax. And during his lifetime he would have to make a decision whether it was more advantageous to him to pay that tax as the went along or to pay it on death, or to have his estate pay it on death.

I think I will wait for your reply, Mr. Kimber, and close that off for the moment and go on to something else.

**Mr. Kimber:** The American approach, which starts off on a new base at the time of death, does have a locking-in effect.

**Mr. Saltzman:** Yes.

**Mr. Kimber:** They have the estate tax. The estate tax, I suppose, is a different rate than you would have paid on a straight income tax basis. Their rate being less, there is a locking-in effect for the elderly person prior to death. I think, Mr. Saltzman, that I would agree with

[Interprétation]

**M. Kimber:** Sans en revenir au taux qui s'appliquerait, je ne sais pas si nous serions nécessairement en désaccord avec votre argument. Nous ne voulons pas qu'il y ait des effets de blocage d'une génération à l'autre, en ce qui concerne les gains de capital.

**M. Saltzman:** Ceci éliminerait dans une certaine mesure cet effet de blocage, car une personne qui reçoit un héritage saura qu'à un moment ou l'autre, il lui faudra payer l'impôt.

**M. Kaplan:** J'invoque le règlement, monsieur le président. Est-ce que les représentants de la bourse de Toronto sont ici pour poser des questions à M. Saltzman?

**M. McCleave:** Ils voudront peut-être l'appuyer comme chef du Nouveau Parti démocratique.

**M. Kaplan:** Moi aussi, je vous assure.

**Le président:** Monsieur Saltzman, voulez-vous continuer vos questions?

**M. Saltzman:** Merci monsieur le président. Comme je disais avant l'appel au règlement...

**Le président:** De toute façon, la question de M. Kaplan n'en était pas une.

**M. Saltzman:** Cet effet de blocage serait donc éliminé car une personne qui a un héritage à transmettre soit qu'à un certain point il faudra payer un impôt soit au cours de sa vie, ou soit que ses héritiers le payent après sa mort.

Je vais attendre votre réponse, monsieur Kimber et passer à autre chose.

**M. Kimber:** Aux États-Unis, on part d'une nouvelle base au moment du décès et ceci a un effet de blocage.

**M. Saltzman:** Oui.

**M. Kimber:** Ils ont un impôt sur les biens transmis par décès et cet impôt est différent de l'impôt ordinaire sur le revenu. Le taux est moins élevé et il y a un effet de blocage pour les personnes âgées.



[Text]

you that it is desirable to eliminate a locking-in effect as a man reaches his senior years.

A system of tax which benefits the creator as opposed to the person who merely saves is a beneficial type of tax. Without more thought given to the rate which is applied at that time, I would like to reserve as to whether it should be the full income tax rate at that period of time.

**Mr. Saltsman:** I have one other question on the matter of consumption. Even though a person builds up assets during his lifetime, and does not liquidate some of these long-term assets to which we were referring, just by having those assets gives him a certain power to obtain credit that he can use for consumption purposes or for further reinvestment purposes. In other words, even though he does not consume directly some of his long-term assets, there is still a very great benefit to being able to show a bank manager or anyone who has funds available that he has half a million dollars in Bell Canada or something else. Sometimes it is more advantageous than at other times, but this is an advantage that that person has over a person who does not have savings or investments. Would you not agree? There is therefore an element of implied consumption for the person who holds assets, or the availability to consume, if he wants, in other areas.

**Mr. Kimber:** The comment I made to Mr. Kaplan on this point was that the White Paper already has this aspect to it. The five-year revaluation applies of course only for shares of widely-held corporations. Every other asset is not taxed until there is an actual realization, the capital gains tax. And, of course, there is no deemed realization at death, so it can be passed on.

The taxpayer can, under the White Paper, borrow against his assets and, as you put it, he may have some consumptive benefit out of that. Why only the shares of widely-held corporations were to be treated differently in this area—the logic is hard to follow with respect to the assets.

**Mr. Saltsman:** I would agree with you. That is a real problem.

**Mr. Kimber:** But, as Mr. Kaplan suggested, and his comment—I agreed on it. If necessary, there could be some built-in protection against that—borrowing for consumptive purposes. That could be deemed, as you say, an actual consumption.

[Interpretation]

Monsieur Saltsman, je crois qu'il est souhaitable d'éliminer cet effet de blocage lorsqu'une personne devient plus âgée.

Un système d'imposition qui profite à celui qui crée des capitaux par opposition à celui qui se contente d'en épargner est un système avantageux. Sans songer aux taux qui s'appliquent à ce moment-là, je me demande si ce devrait être le plein impôt qui devrait être déduit.

**M. Saltsman:** Pour en revenir à cette question de la consommation, même si une personne accumule pendant sa vie un avoir qu'il ne vend pas en disposant de cet avoir, ceci lui donne un certain pouvoir, un pouvoir d'obtenir du crédit, crédit qu'il peut utiliser à des fins d'investissement ou de consommation. Même s'il ne consomme pas directement, cet avoir à long terme, il peut montrer à son gérant de banque qu'il a un demi-million de dollars d'actions de la compagnie Bell Canada. Dans certains cas, c'est peut-être plus avantageux que dans d'autres, mais c'est un avantage qu'une personne qui a des investissements a sur une personne qui n'en a pas. Il y a donc un élément de possibilité de consommation pour une personne qui a des avoirs.

**M. Kimber:** Ce que j'ai dit à M. Kaplan à ce sujet, c'est que le Livre blanc comporte déjà cet aspect. La réévaluation de cinq ans ne s'applique qu'aux actions des corporations ouvertes. Tous les autres avoirs ne sont pas imposés avant qu'il y ait eu réalisation et il n'y a pas de réalisation présumée au moment du décès.

Le contribuable peut donc, en vertu du Livre blanc, emprunter sur son avoir et peut donc en tirer certains avantages sur le plan de la consommation. Pourquoi doit-on traiter des actions de sociétés ouvertes de façon différente, c'est une chose difficile à comprendre.

**M. Saltsman:** C'est vraiment un problème.

**M. Kimber:** Je suis d'accord avec M. Kaplan pour dire que si c'est nécessaire, on pourrait tenter de se protéger contre les emprunts à des fins de consommation. Cela pourrait être considéré comme de la consommation.

[Texte]

Perhaps you want to borrow against your assets to buy other assets of the same nature. I do not know whether that would be deemed consumptive. I do not think it should be. If he wants to borrow against a plant that he owns to build a second plant, I do not think that is consumption.

**Mr. Saltsman:** It would be a pretty tough thing to police.

I would like to go on to the matter of savings. Since one of the major rationales that you have for a less onerous tax system on savings is the benefit to society that comes from savings, is there not always a danger, however, that you could devise a tax system that was too beneficial to the savers, and in the process of doing so, really create a recession in your own country? Just as there can be too much expenditures, there can be too much saving. Many of the people who have come before us, while they are willing to take a poke at the consumers of our society, tend to overstate the value of savings in society as well. You could throw your society out of kilter just as much one way as you could the other. Would you agree to that?

**Mr. Pitblado:** I think there are two points. I think you said, that we recommend a less onerous tax system, and I would quarrel with that. What we have recommended is a change in the direction of taxation. As we indicated earlier, we recommended less favourable treatment on dividends and a less onerous capital gains tax system. But looking on them as a package would not result necessarily in a less onerous over-all tax system, particularly when combined with our suggestion for a deemed realization at death on capital assets.

You made a comment about too much saving. I am not an economist, but I do not think that in the Western World in the post-war period one can ever be accused of having too much savings. I think all the studies that have been done on the Canadian economic scene indicate that if Canada is to grow at anything like the rates that the Economic Council of Canada has forecast, or has set as guide posts, we will need significant and substantial sums of capital. We all know that much of this capital in the past has been coming from non-resident sources. We would imagine that in the future we will continue to rely on outside capital, and it has been a matter of public debate as to the question and the form of that capital.

I do not think that even if savings grow—savings are going to be invested whether through the banking system or in bonds or in stocks and are going to be producing capital

[Interprétation]

Si vous voulez emprunter sur votre avoir pour acheter des avoirs semblables je me demande si cela serait considéré comme de la consommation. Si quelqu'un emprunte pour acheter une deuxième usine je ne crois pas que ce soit de la consommation.

**M. Saltsman:** Ce serait assez difficile à surveiller.

Je voudrais venir à la question de l'épargne, car une des raisons les plus importantes pour lesquelles vous voulez qu'on mette au point un système moins lourd d'imposition, c'est l'avantage qui résulte de l'épargne. N'est-il pas dangereux de mettre au point un système fiscal qui serait trop avantageux pour les épargnants et qui pourrait créer une crise économique? Il peut y avoir trop de dépenses mais il peut aussi y avoir trop d'épargne. Bien des gens qui viennent ici, même s'ils sont prêts à s'attaquer au consommateur, ont tendance à surestimer les avantages de l'épargne, je crois que l'épargne peut nuire à l'économie autant que le reste. Êtes-vous de cet avis?

**M. Pitblado:** Vous avez dit que nous avons demandé un fardeau fiscal moins lourd et je ne suis pas d'accord avec cela. Nous avons demandé une modification de l'orientation des impôts, un traitement moins favorable pour les dividendes et un fardeau d'impôt moins lourd en ce qui concerne les gains de capital. Ceci n'aura pas nécessairement pour résultat un système d'impôt moins lourd dans l'ensemble, surtout si on tient compte des propositions sur la réalisation présumée au moment du décès.

Vous parlez des excès d'épargne, mais je ne crois pas que dans le monde occidental depuis la guerre, on puisse accuser qui que ce soit d'avoir détenu trop d'épargne. Je crois que toutes les études qui ont été faites au sujet de la situation financière du Canada indiquent que si le Canada doit connaître la croissance prévue par le conseil économique, nous aurons besoin de sommes considérables de capital. Nous savons que ces capitaux sont toujours venus d'intérêts étrangers et nous croyons que dans l'avenir ils continueront de venir de l'étranger.

Je ne sais pas si toutes ces épargnes vont apporter des capitaux qui serviront à la croissance économique du Canada. Je ne crois pas qu'on puisse prévoir qu'un jour il y ait trop



[Text]

for the benefit of Canada. So I would not agree with you, I do not think, that we could look for the day when we will have too much savings, particularly in Canada.

**Mr. Saltsman:** I do not want to go into economic arguments, but it seems to me that our production in this country is determined to a far greater extent by government fiscal policies than it is by the level of savings. We have a situation at the moment where there does not seem to be any shortage of savings, whether domestic or from the ability to import foreign savings. Yet the government has embarked on a policy of creating unemployment as an anti-inflationary device.

Therefore, I wonder whether we do not really have to question this whole business of the necessity of savings as a sort of indicator and a prime mover of investment decisions and productivity and growth in the country, because of the other factor. You could have double the savings in Canada now, but if the government remains as determined to create unemployment as it does, the savings do not really generate growth or increase job opportunities.

**Mr. Pitblado:** Mr. Saltsman, it appears to me you use the term "savings" as though money saved is unproductive. Surely the reverse is true, savings are productive and are invested. If we not save, where is the money to come from to build the productive plant we need?

**Mr. Saltsman:** It can be borrowed. You are arguing that all saving is productive. What happens when you have the kind of fiscal policies we now have that result in savings in the form of machinery remaining idle or under-used, or capacity not being used because of government policies to slow down the economy? There you have saving which is not very productive and which is sitting idly by, and many industries would probably say they have too much invested for the present state of the market or the present state of demand.

**Mr. Pitblado:** I am not prepared to get into an economic argument over government fiscal policy, Mr. Saltsman. That is a political argument.

**Mr. Saltsman:** I am not saying which party was responsible for it.

**Mr. Kaplan:** You certainly are not.

**The Chairman:** The question was directed to the witnesses.

[Interpretation]

d'épargne dans un pays, en particulier au Canada.

**M. Saltsman:** Je ne veux pas en venir à des arguments financiers, je crois que notre production est déterminée dans une large mesure par les politiques fiscales du gouvernement bien plus que par le niveau des épargnes. À l'heure actuelle, il ne semble pas qu'il y ait manque d'épargne et cependant le gouvernement a tenté de créer le chômage pour lutter contre l'inflation.

Par conséquent, je me demande si nous devrions mettre en doute toute cette question de la nécessité de l'épargne, ce serait l'épargne, selon certains, qui serait l'indice du taux de croissance économique du pays. Vous pourriez avoir deux fois les épargnes que vous avez au Canada, mais si le gouvernement persiste à créer le chômage, ces épargnes n'augmenteront pas les possibilités d'emploi ou la croissance économique.

**M. Pitblado:** Monsieur Saltsman, vous me semblez vous servir du mot «épargne» comme si l'argent qui était épargné était un capital dormant; c'est plutôt le contraire. Les épargnes ne dorment pas; elles sont investies. Et, si nous n'épargnons pas, d'où allons-nous tirer l'argent dont nous avons besoin?

**M. Saltsman:** On peut l'emprunter. Mais, vous semblez prétendre que toutes les épargnes rapportent, mais, qu'est-ce qui va se passer avec la politique fiscale actuelle? Nous avons des machines qui ne sont pas ou très peu utilisées parce que les politiques du gouvernement ralentissent l'économie. Dans ce cas, l'épargne ne rapporte pas beaucoup et, dans bien des industries, on dirait qu'il y a déjà trop d'argent d'investi compte tenu de la demande et des conditions du marché.

**M. Pitblado:** Je ne suis pas préparé pour entamer une discussion sur la politique fiscale du gouvernement, monsieur Saltsman. C'est une question politique.

**M. Saltsman:** Je n'ai pas mentionné le parti politique qui en est responsable.

**M. Kaplan:** Vous ne l'avez certainement pas fait.

**Le président:** La question était posée aux témoins.

[Texte]

**Mr. Saltzman:** That is the end of my questions, Mr. Chairman, thank you.

**Mr. Pitblado:** I would just add the one fact that I think the latest survey by the government on business capital spending intentions in Canada showed that business capital intentions were up something like 8 per cent or 9 per cent over last year. So, I would say the private business community did not feel there was excess plan in total and were prepared to spend more money this year than last year. Therefore, more savings and more capital had to be available in order to accomplish this.

**The Chairman:** Gentlemen, in discussing the question of incentive for saving and growth, your brief does not mention employer and employee contributions to trustee pension plans, retirement savings plans and other pension schemes. These are generally made up from pretax income and in 1968, amounted to almost one quarter of total personal savings. Substantially, are these savings well directed?

**Mr. Pitblado:** Are they well directed?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Pitblado:** Most of the employee savings are done through their place of employment and most of them are set up in trustee plans, some of them through the major investing institutions. I would say it is impossible to trace through on any particular part of the savings stream, but to the extent that our major financial institutions are making wise investment decisions and investing in a combination of mortgages, fixed income securities and equity securities, and particularly to the extent that these investments are being made in Canada, then I think it is quite arguable that these savings are being well invested.

**The Chairman:** And are they not large enough to be an important factor in deciding whether there has to be further tax incentives for savings?

**Mr. Pitblado:** I think that is a form of savings that has been deliberately encouraged over the years. It is certainly a substantial amount of money. It is mainly in this connection with the individual, as a savings incentive for the individual, and by allowing the employer to put in matching amounts of money on an annual basis, I cannot argue that it is not a substantial sum of money.

**The Chairman:** Your brief argued against the White Paper's treatment of shareholder-owned public utilities on the grounds of non-

[Interprétation]

**M. Saltzman:** Je crois que c'est tout ce que j'avais à demander. Je vous remercie, monsieur le président.

**M. Pitblado:** J'ajouterais une chose. Je crois que la dernière étude du gouvernement au sujet des prévisions des dépenses de capital des entreprises a montré qu'elles avaient augmenté de 8 ou 9 pour cent par rapport à l'année précédente. C'est pourquoi je pense que l'entreprise privée ne pensait pas avoir vu trop grand et était prête à dépenser plus d'argent cette année que l'année dernière. Il faudrait donc plus d'épargne et plus de capital pour qu'elle puisse réaliser ses projets.

**Le président:** Messieurs, lorsqu'on traite dans votre mémoire de la question des stimulants à l'épargne et à la croissance économique, on ne mentionne pas les cotisations patronales et celles des employés à des régimes de pensions fiduciaires, à des régimes d'épargne-retraite et à d'autres régimes de pension. Est-ce que ces régimes sont bien organisés?

**M. Pitblado:** Sont-ils bien organisés?

**Le président:** Oui.

**M. Pitblado:** La plus grande partie des sommes épargnées par le personnel le sont par l'intermédiaire de leur lieu de travail. Elles sont investies dans des fonds de fiducie par des sociétés de placements, la plupart du temps. Il est impossible, à mon avis, de savoir exactement où elles sont investies mais, comme nos institutions financières prennent des décisions sages et investissent dans une combinaison d'hypothèques, de titres à revenu fixe et d'action, spécialement si ces investissements sont faits au Canada, on peut dire que l'épargne est bien employée.

**Le président:** Sont-elles assez grosses pour pouvoir user avec succès de leur influence dans le but d'obtenir des incitations fiscales à l'épargne?

**M. Pitblado:** C'est une façon d'épargner qui a été encouragée. Cela représente des sommes considérables. Il faudrait encourager chaque individu par des stimulants à l'épargne et par un montant d'argent correspondant à ce qu'ils ont mis de côté, accordé par l'employeur. On ne peut pas dire que cela ne représenterait pas une somme assez importante.

**Le président:** Dans votre mémoire, vous vous prononcez contre les propositions du Livre blanc au sujet des actionnaires des



[Text]

neutrality. What would you suggest as an alternative solution?

**Mr. Bunting:** Mr. Chairman, we do recommend switching away from integration to the dividend credit on a sliding scale. If you did that, it would overcome the problem the utilities currently have of the value of their securities being marked down because of the integration proposals.

**The Chairman:** This is my last question, gentlemen. On page 43 of your brief you argue that the White Paper proposals will have the effect of increasing the differences in the rates of return to be earned in different sectors of the economy. Could you explain how these differences in rates of return will be increased by the White Paper proposals?

**Mr. Kimber:** Mr. Chairman, the comment there is that the rates of return will be different in different sectors of the economy and we directed our thoughts there to the growth sectors of the economy. We feel that integration and capital gains, either singly or together, tend to direct investment dollars away from the growth sector of the economy.

As we have already mentioned, we would like to see that bias reduced, on the one hand, by saving the government a loss of revenue in the integration proposal, and using that loss of revenue to lessen the impact of the capital gains tax. In this way, the investment money, in our view, would go to the sectors of the economy which are growth oriented.

As we say in our brief, we are in agreement with the comments that the Prime Minister has made on several occasions, that Canadians should be interested in ensuring our future rather than buying back our past. We are afraid that with money being directed towards the old line companies, we might lose the opportunity of maintaining or obtaining, perhaps is the word I should use, our future.

The tax impact of integration and the capital gains tax tend to make the growth companies of more interest to non-residents, which goes against the growing feeling in Canada that Canadians should own the Canadian industry. We think that is one of our national goals, and the White Paper, unfortunately, tends to work against that national goal.

**The Chairman:** Mr. Lambert?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I would like to refer to the question you raised, Mr. Chair-

[Interpretation]

sociétés de services publics en ce qui concerne la non-neutralité. Que proposez-vous comme solution?

**M. Bunting:** Monsieur le président, nous recommandons que l'on s'écarte de l'intégration au profit des crédits pour dividendes établis sur une base de mobilité. Cela permettrait de surmonter les difficultés qu'éprouvent en ce moment les actions parce que leur valeur a diminué à cause des propositions d'intégration.

**Le président:** Une dernière question, messieurs. A la page 42 de votre mémoire, vous dites que les propositions du Livre blanc vont augmenter la différence entre ce que les différents secteurs de l'économie rapportent. Pouvez-vous nous dire pourquoi?

**M. Kimber:** Vous avez dit, monsieur le président, que la différence s'accentuerait entre ce que rapportent les différents secteurs de l'économie alors que nous avons plutôt songé aux secteurs de l'économie qui sont en expansion. Nous croyons que l'intégration et les gains en capital, qu'on les considère séparément ou non, tendent à investir leur argent ailleurs que dans les secteurs en expansion.

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous souhaitons que cette tendance disparaisse, épargnant au gouvernement une perte de revenu qui aurait résulté de l'application des propositions d'intégration et utilisant cette perte de revenu pour diminuer l'incidence de l'impôt sur les gains en capital. De cette façon, l'argent investi aiderait les industries en expansion.

Comme le dit notre mémoire, nous sommes d'accord avec les commentaires que le premier ministre a faits à plusieurs occasions, à savoir que les Canadiens devraient s'intéresser à assurer notre avenir plutôt qu'à racheter notre passé. Nous avons peur de diriger des capitaux vers les vieilles institutions laissant ainsi passer l'occasion d'assurer notre avenir.

L'incidence de l'impôt sur les gains en capital est de rendre les sociétés en expansion plus intéressantes pour l'étranger, ce qui va à l'encontre du sentiment grandissant au Canada que les Canadiens devraient être propriétaires de leurs industries. Nous estimons donc que c'est l'un des objectifs de la nation et le Livre blanc, malheureusement, va à l'encontre de celui-ci.

**Le président:** Monsieur Lambert?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** J'en reviens à la question que vous avez soulevée, mon-

## [Texte]

man. It is referred to in the brief on page 21, and that is the treatment of the White Paper proposals of the private shareholder-owned public utilities.

It seems to me there is a curious aberration in the thinking of the authors of the White Paper. After all, on the basis of integration, as you know, things such as depletion allowances and so forth, are not part of the creditable tax because there has been made some form of concession or allowance to the individual taxpayer company and that the shareholder should not benefit a second time.

What of the privately-owned utility companies where there is no benefit passed to the utility company by agreement between the federal government and the provinces that 95 per cent of the income tax paid shall be turned back to a provincial government under the clearly-indicated stipulation that this benefit shall not be passed on to the shareholders by the provincial government? Is there to be a denial of creditable tax for these shareholders?

What do you estimate the result of that position to be in so far as the shareholder in the utility company is concerned?

• 1710

**The Chairman:** Mr. Kimber.

**Mr. Kimber:** Sir, we see a particular problem for the public utility companies under the White Paper proposals. There is logic, I suppose, in the White Paper proposal that the federal government should not give this incentive to the shareholders when it does not receive the tax. However, the capital markets respond to the total tax burden that is levied and if the return is going to be less, the benefit is going to be less, the capital market will not look with favour upon that type of investment. The capital market does not concern itself with where the tax ends up, it is just looking at the tax burden that is on the company.

So we see that under the White Paper proposal the utility companies, the privately-owned utility companies would be in considerable difficulty financing their development and we do not think that the utility companies, or the shareholders of the utility companies, perhaps should be left unprotected while perhaps the different levels of government decide how this matter might be solved. These are very significant companies in our economy and the present proposal in the White Paper will make it difficult for those companies to finance, in fact has already, made it difficult for them to finance.

## [Interprétation]

sieur le président. Cela se rapporte à la page 21 du mémoire. Il s'agit des propositions du Livre blanc sur les actionnaires des sociétés de services publics.

Il me semble que cela provient d'une étrange aberration d'esprit des auteurs du Livre blanc. Après tout, à la base de l'intégration, comme vous le savez, la déduction pour épuisement et le reste ne font pas partie de l'avoir fiscal. Il s'agit d'une concession faite aux entreprises elles-mêmes et les actionnaires ne devraient pas en profiter une deuxième fois.

Mais les sociétés privées s'occupant de services publics dans lesquelles les bénéfices ne lui reviennent pas en vertu d'un accord entre le gouvernement fédéral et les provinces, 95 p. 100 des recettes fiscales doivent être versées au gouvernement provincial, sous réserve que cet avantage ne sera pas donné aux actionnaires. Déniera-t-on à ces actionnaires leur avoir fiscal?

Quel serait le résultat de cette proposition pour l'actionnaire d'une société privée de services publics?

**Le président:** Monsieur Kimber.

**M. Kimber:** Nous voyons un problème pour les entreprises de service public en vertu des propositions du Livre blanc. Il est peut-être raisonnable que le gouvernement fédéral n'accorde pas cet avantage à l'actionnaire qui ne paye pas d'impôt. Mais, le marché des capitaux réagit à la totalité de la charge fiscale, et si les recettes sont moindres la ristourne le sera aussi et l'on ne verra pas ce genre d'investissements d'un bon œil. Le marché des capitaux ne s'intéresse pas à la destination des impôts, mais seulement au fardeau qu'on impose à la société.

On peut se rendre compte qu'en vertu du Livre blanc, les compagnies d'utilité publique appartenant à des particuliers auraient beaucoup de difficulté à financer leurs entreprises. Les actionnaires de ces compagnies ne devraient pas être sans protection pendant que les différents paliers du gouvernement décident comment résoudre ce problème. A cause des dispositions du Livre blanc, ces compagnies, qui occupent une place importante dans notre économie, auront beaucoup de difficulté à trouver les moyens de financement nécessaires.



[Text]

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Bearing in mind that the purpose of the agreement between the federal government and the provinces was to alleviate the utility rates; that is, the utility rates for the consumers of the utilities by reason of the fact that in all the rates set under the privately-owned, the various provincial utility boards have provided for a factor of income tax in the rate, and that there is this difficulty of competition as between a publicly-owned utility and a privately-owned utility and that the latter pays tax and the former does not, it seems strange to me that here the federal government has said, "Well, this is in effect a benefit passed on to the shareholder and it is up to the province to make the necessary arrangement". I do not know that you have commented far enough on this particular point and that it is a complete aberration from the principle, shall we say, of those concessions or allowances made which should not be carried through the creditable tax under the principles of integration.

**Mr. Kimber:** Sir, obviously I do not want to get involved in any issue between the federal and provincial governments on this point.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** It is blinking well, and it is a difference.

**Mr. Kimber:** May I say sir, that under the White Paper proposal, it would be my view that capital is going to cost the utility companies more money and this would eventually result in higher rates to the consumer.

**The Chairman:** Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** I have three short questions, Mr. Chairman. I would like to ask a question about the estate tax substitution that Mr. Saltsman proposed and that you commented on which, perhaps, is why I can ask a question about it. Would you not agree, if the 50 per cent rate is reached at the \$24,000 level on estates and the top rate is 50 per cent, that the proposal Mr. Saltsman has made would bear most heavily, compared to the present system, on modest and middle-sized estates and give the biggest estates the greatest break?

**Mr. Kimber:** Mr. Kaplan, commenting upon Mr. Saltsman's question, I recognized the philosophy behind it but I did reserve on a question of rates.

**Mr. Kaplan:** It is obvious, is it not, that if the top rate is 50 per cent and you reach it at \$24,000 that the present estates that...

[Interpretation]

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Étant donné que les provinces et le gouvernement fédéral cherchaient à alléger les taux des services d'utilité publique pour le consommateur parce que, dans tous les taux établis par les conseils provinciaux pour les entreprises privées on a tenu compte de l'impôt sur le revenu. Il y a le problème de la concurrence entre les compagnies privées et publiques d'utilité parce que les compagnies publiques sont exemptes d'impôt. Il me semble étrange que le gouvernement fédéral ait décidé que c'est un avantage que l'on transmet à l'actionnaire et que c'est au gouvernement provincial de prendre les dispositions nécessaires. Ceci s'écarte complètement du principe de ces concessions qui avaient été faites et qui ne devraient pas être instituées selon les principes de l'intégration.

**M. Kimber:** Monsieur, je ne veux évidemment pas me voir impliqué dans une dispute entre le fédéral et le provincial.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il y a certainement une différence.

**M. Kimber:** Eh bien, monsieur, je vous dirai qu'en vertu des propositions du Livre blanc j'estime que le capital coûtera davantage pour les entreprises d'utilité publique, ce qui entraînera un taux aux consommateurs plus élevé.

**Le président:** Monsieur Kaplan.

**M. Kaplan:** Trois petites questions, monsieur le président. Tout d'abord au sujet du remplacement de la taxe sur les biens transmis par décès proposé par M. Saltsman et dont vous avez parlé. Si le taux de 50 p. 100 sur les biens de succession est établi au niveau de \$24,000 et que le taux le plus élevé est de 50 p. 100, la proposition de M. Saltsman n'affecterait-elle surtout pas par rapport au programme actuel, les successions moyennes et les petites successions et serait d'autant plus avantageuse aux grandes successions?

**M. Kimber:** Je comprends ce que vous voulez dire, monsieur Kaplan mais, en ce qui concerne les taux, j'avais des réserves.

**M. Kaplan:** N'est-il pas évident que si le taux maximum est de 50 p. 100 et qu'on l'atteint à \$24,000 que les successions actuelles...

[Texte]

**Mr. Kimber:** Would not be taxable at \$24,000.

**Mr. Kaplan:** Yes.

**Mr. Kimber:** So the 50 per cent rate at that figure, I concur in your submission, would be much too high. However, 50 per cent may be inappropriately low for a large estate; I just cannot comment on the estate tax proposition.

**Mr. Kaplan:** I think you would agree that 50 per cent over-all is a lower rate than the largest estates are subject to in Canada under the present system. So it represents considerable relief for the largest estates.

**Mr. Kimber:** In fact I do not think Mr. Saltsman was suggesting that.

**Mr. Kaplan:** In his comment about the negative effects that over-saving have on an economy I suppose one of the possibilities is that if the private sector saves too little, a responsibility would fall on the public sector to assume a greater responsibility as government, let us say, for the growth of the economy. Would you agree with that?

**Mr. Kimber:** I would like to add to Mr. Pitblado's remarks on this. I think most Canadians would like to see the capital raised in Canada, used by Canadians in Canada.

**Mr. Kaplan:** Would you agree as well...

**Mr. Kimber:** I think it will be a long time before Canada has sufficient capital within itself to finance its development.

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Kaplan and Mr. Kimber, there seems to be some difficulty for the representative of the Canadian Welfare Council to come back tonight and I am wondering if we will be able to hear them before supper recess. If not, I am sorry Mr. Lambert, but that group was not assured that they would be heard this afternoon and if we cannot hear them this afternoon and they cannot come back tonight, I am sorry but it will have to be later on.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Oh, I was not commenting. I was just feeling that I, unfortunately, cannot stay through the dinner hour indefinitely; I find it a little difficult.

**The Chairman:** O.K., sir. Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** I have only a last question that requires a short answer. Did you want to respond?

[Interprétation]

**M. Kimber:** ...ne serait pas imposable à \$24,000.

**M. Kaplan:** Oui.

**M. Kimber:** Ce 50 p. 100 serait donc beaucoup trop élevé. Je suis d'accord avec vous, et, pourtant, 50 p. 100 peut être beaucoup trop faible dans le cas d'une succession importante; je ne peux vraiment pas me prononcer à ce sujet.

**M. Kaplan:** Mais vous devez avouer que le 50 p. 100 est beaucoup plus bas que le taux imposé aux grandes successions et qu'il représente un soulagement considérable pour les successions très importantes.

**M. Kimber:** Je ne crois pas que ce soit ce que M. Saltsman voulait sous-entendre.

**M. Kaplan:** Quand M. Saltsman parlait de l'effet négatif que produit le surcroît d'épargne sur l'économie, je présume que si le secteur privé fait trop peu d'épargnes il incombe alors au secteur public d'assumer plus de responsabilité pour l'expansion de l'économie. Est-ce que vous êtes d'accord?

**M. Kimber:** J'ajouterais aux remarques de M. Pitblado à ce sujet. La plupart des Canadiens souhaiteraient que les capitaux prélevés au Canada servent aux Canadiens.

**M. Kaplan:** Seriez-vous aussi d'accord...

**M. Kimber:** Il faudra longtemps avant que le Canada ait suffisamment de capitaux pour financer son expansion.

**Le président:** Je m'excuse, messieurs Kaplan et Kimber, il y a les représentants du Conseil canadien du bien-être qui trouveraient difficile de revenir ce soir et je me demande si nous pourrions les entendre maintenant? Si non, je regrette M. Lambert, mais on n'a pas assuré à ce groupe qu'on les entendrait cet après-midi et s'ils ne peuvent pas revenir ce soir, ça devra être remis à plus tard.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je vous disais simplement que, malheureusement, je ne pourrai pas rester ici pendant l'heure du souper de façon régulière; je trouve ça un peu pénible.

**Le président:** Je comprends, monsieur Kaplan.

**M. Kaplan:** Une dernière question qui ne demande qu'une brève réponse. Voulez-vous y répondre?



[Text]

**Mr. Kimber:** I must admit, Mr. Kaplan, I lost the last question.

**Mr. Kaplan:** I was asking about whether or not reduced saving in the private sector might not imply a greater responsibility of the government to take charge of the growth of the economy and whether you were talking about the views of most Canadians. How do you think most Canadians would feel about that?

**Mr. Kimber:** In some areas, obviously, government savings, and the use of savings by government, can be better done than it can by the private sector. In our view, the private sector can be a most efficient user of capital given the right tax system. I suppose you would expect me to say that considering or coming from where I do. We do not propose any limitation on the percentage of the gross national product that the government takes but we do think the private sector should be given the freedom to use capital efficiently and there may be something in the White Paper that the public sector should have more and the private sector less. Where the line should be drawn I do not know. We would hope that a tax system would leave sufficient capital in the hands of the private sector to let it efficiently develop the economy.

**Mr. Kaplan:** All right. Then one last question that calls, as I say, perhaps for a shorter answer. It is the question about the timing of the government's decisions about tax reform. Considering the value of this kind of public discussion, which is significant, would it be your view that tax reform ought to come quickly now that there has been some discussion or that we ought to engage in public debate and study for a fairly protracted time?

**Mr. Kimber:** We suggested in this area there should be a further stage of discussion. After the government has formulated its policy on tax reform by adopting, or let me put it this way, presenting legislation, there should still be an opportunity for discussion at the technical level. I think the government would find this beneficial and private industry would appreciate this opportunity. I do not know whether that answers your question.

**Mr. Kaplan:** Thank you.

• 1720

**Mr. Kimber:** We also say, sir, that we do not think that tax reform is a one-time situation. We would expect the process of reform to be almost a continual task of government. As our society changes, as our economy

[Interpretation]

**M. Kimber:** J'avoue que je n'ai pas compris votre dernière question.

**M. Kaplan:** Je demandais si la réduction des épargnes dans le secteur privé n'imposerait pas une plus grande responsabilité de la part du gouvernement à s'occuper d'expansion économique ou si vous donniez l'avis de la majorité. Quel serait, pensez-vous, l'avis de la majorité à ce sujet?

**M. Kimber:** Eh bien, évidemment, les épargnes du gouvernement peuvent être mieux effectuées que par le secteur privé, mais, nous sommes d'avis que le secteur privé peut servir très utilement des capitaux moyennant un régime fiscal approprié. C'est ce que vous espérez entendre, je pense, étant donné d'où je viens, mais, nous ne proposons aucune limite sur le pourcentage de la production nationale brute que le gouvernement prendrait, mais nous estimons que le secteur privé devrait être libre de se servir des capitaux de manière efficace. Le Livre blanc indique peut-être que le secteur public devrait avoir plus que le secteur privé. Je ne sais pas où il faudrait s'arrêter. Nous souhaiterions que le programme fiscal laisse suffisamment de capitaux dans le secteur privé pour qu'il puisse accroître l'économie de façon efficace.

**M. Kaplan:** Bien. Une dernière question à laquelle vous pourrez répondre brièvement. C'est au sujet du moment auquel le gouvernement doit prendre ses décisions au sujet de la réforme fiscale. Étant donné la valeur de ce genre de discussions, croyez-vous que la réforme fiscale devrait avoir lieu rapidement maintenant qu'on a eu des discussions ou est-ce qu'il faudrait continuer ce débat pendant longtemps encore?

**M. Kimber:** Bien, nous avons proposé qu'il devrait y avoir d'autres discussions. Lorsque le gouvernement aura formulé sa politique sur la réforme fiscale en adoptant ou en présentant le projet de loi, il faudrait qu'il y ait encore possibilité de discuter ces questions au palier technique. Je crois que le gouvernement en bénéficierait et que le secteur privé serait heureux de l'occasion. Je ne sais pas si ça répond à votre question.

**M. Kaplan:** Merci.

**M. Kimber:** Nous pensons aussi que la réforme fiscale ne s'impose pas pour l'heure présente seulement, et une fois pour toute. Nous croyons que le processus de réforme doit se poursuivre presque sans interruption

## [Texte]

matures, we would think a different tax system would apply. This may be the answer to the proposition that Canada perhaps has sufficient savings now. Obviously in my view it does not, but perhaps if some time in the future one can say that people were saving too much and you want to have them consume more, I cannot see that time in my lifetime, but some day that might be.

**Mr. Kaplan:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Kaplan.

It is a pleasure for me to thank, on behalf of the members of this Committee, the representatives of the Toronto Stock Exchange for the submission of their brief on the White Paper on Tax Reform and for their presence here today to reply to questions directed to them for more clarification. Thank you very much.

**Mr. Kimber:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Gentlemen, I am seeking your guidance. I understand that part of the group from the Canadian Welfare Council can come back tonight and part of it cannot. I would appreciate receiving your guidance. Mr. Saltsman.

**Mr. Saltsman:** Mr. Chairman, I am quite willing to stay here for a while. I have looked over the brief and I can do little more than agree with everything that they have said in the brief, and I do not anticipate that I am going to have very many questions. If the other Committee members feel the same way, then I would be quite happy to accommodate the Canadian Welfare Council and hear them at this time.

**Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, I am willing to stay through supper if that suits the convenience of the Council.

**The Chairman:** Are there any other comments, gentlemen?

**An hon. Member:** We will co-operate.

**The Chairman:** I would ask the representatives of the Canadian Welfare Council to come to the front, please.

Gentlemen, we will now hear the representatives of the Canadian Welfare Council. I have on my right Mr. Horace S. Racine, Chairman of the Executive Committee, and I will ask Mr. Racine to introduce the other members of his delegation.

## [Interprétation]

par la politique gouvernementale. A mesure que notre société évolue, que son économie se transforme, nous croyons que, simultanément, un régime fiscal plus approprié doit se développer. Voilà, en guise de réponse à la supposition voulant que le Canada ait épargné suffisamment à l'heure actuelle. Ce n'est pas mon avis, vous le savez, mais il se peut que, dans l'avenir, on dise que les gens épargnaient trop, qu'on aurait voulu les voir dépenser davantage. Je ne la verrai pas, mais il se pourrait qu'un jour cette situation existe.

**M. Kaplan:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur Kaplan. Au nom des membres de ce comité, il me fait plaisir de remercier les représentants de la bourse de Toronto pour les suggestions faites dans leur mémoire sur la réforme fiscale du Livre blanc. Je les remercie de leur présence ici aujourd'hui pour répondre à nos questions. Merci beaucoup.

**M. Kimber:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Maintenant messieurs, d'après ce que je comprends, une partie du groupe du *Conseil canadien du bien-être* pourra revenir ce soir alors que d'autres membres du groupe ne le pourront pas. Monsieur Saltsman voulez-vous me dire ce que vous en pensez?

**M. Saltsman:** Je suis prêt à rester ici quelque temps encore. J'ai lu le mémoire et je suis vraiment d'accord avec tout ce qu'il contient. Je n'aurai probablement pas beaucoup de questions à poser. Si les autres membres du comité sont d'accord, eh bien, je serai heureux d'entendre dès maintenant le Comité canadien du bien-être.

**M. Kaplan:** Monsieur le président, je suis prêt à rester durant le temps du souper, si cela convient au conseil.

**Le président:** Y en a-t-il qui ont quelque chose à ajouter?

**Une voix:** Nous allons collaborer.

**Le président:** Je vais demander aux représentants du *Conseil canadien du bien-être* de venir à l'avant. Maintenant messieurs, nous allons entendre les représentants du *Conseil canadien du bien-être*. J'ai ici M. Racine, président du comité exécutif et je vais lui demander de présenter les autres membres de sa délégation.



[Text]

**Mr. Horace S. Racine (Chairman of the Executive Committee, Canadian Welfare Council):** Mr. Chairman and members of the Committee, I am very happy to introduce to you the members of the Taxation Committee and other members from the Canadian Welfare Council. First, Mr. Bruce Philip, Chairman of the Taxation Committee and Treasurer of the Consumer's Association of Canada; Mr. Andy Andras, member of the Taxation Committee and Director of Legislation of the Canadian Labour Congress; Mr. Reuben Baetz, Executive Director of the Canadian Welfare Council; Miss Patricia Godfrey, Executive Secretary of Special Projects and Secretary of the Taxation Committee; and Mr. Michael Wheeler, Director of Research and Consultant to the Taxation Committee.

Mr. Chairman, I think Mr. Reuben Baetz could make the introductory remarks, if this is acceptable to you.

**The Chairman:** Yes, and Mr. Racine, we expect that these opening remarks will be as brief as possible because your brief has been circulated to the members of this Committee and the brief has been summarized and analysed by our advisers.

**Mr. Reuben C. Baetz (Executive Director, Canadian Welfare Council):** I shall take that admonition very seriously, Mr. Chairman, but we figure it pays to appear before you today because we speak mainly on behalf of a group of Canadians from whom little or nothing has been heard so far in this heated discussion on the White Paper proposals.

I am referring, of course, to the low-income group, the poor, the most vulnerable members of our society. We would do well to remind ourselves too that when we speak of the low-income Canadians, we are speaking of a substantial percentage of our population, almost 20 per cent of Canadian families, and an even more shocking 40 per cent of individuals living on their own. The very fact that such a substantial percentage of our population lives below the generally accepted poverty line should heavily influence our thinking as we set about to reform our taxation system.

Moreover, we must keep in mind that the poor are by no means all a so-called burden on the public purse. Many are the working poor, carrying full responsibility for themselves and for their families. We should keep in mind that as a group they contribute substantially to the public revenues.

Our Council's general approach to taxation is that the taxation system can be a powerful instrument in producing the Just Society. In other words, taxation can have a social purpose as well as an economic goal. We are

[Interpretation]

**M. Horace S. Racine (président du comité exécutif, Conseil canadien du bien-être):** Monsieur le président, je suis très heureux de vous présenter les membres du *Comité des impôts* et les membres du *Conseil canadien du bien-être*. M. Philip, président du *Comité des impôts* et trésorier de la *Consumer's Association of Canada*; M. A. Andras, membre du comité de taxation fiscale et directeur de la législation de la *Canadian Labour Congress*; M. Reuben Baetz, directeur exécutif du *Conseil canadien du bien-être*; M<sup>lle</sup> Patricia Godfrey, secrétaire des projets spéciaux et secrétaire du *Comité de taxation fiscale*; M. Michael Wheeler, directeur des recherches, conseiller en matières d'impôts. Je crois que M. Baetz pourrait faire les commentaires d'ouverture si vous le voulez bien.

**Le président:** Oui, et nous espérons que ces remarques seront aussi courtes que possible parce que le mémoire a circulé parmi les membres de ce comité et qu'il a été analysé et résumé par nos conseillers.

**M. Reuben C. Baetz (Directeur exécutif, Conseil canadien du bien-être):** Très bien, monsieur le président. Nous croyons qu'il est préférable de paraître devant vous aujourd'hui parce que nous parlons principalement au nom d'un groupe de Canadiens que vous n'avez pas eu l'occasion d'entendre jusqu'à présent, au cours de cette discussion sur les recommandations du Livre blanc. Je parle évidemment des pauvres, des membres les plus vulnérables de notre société. Nous ne devons pas oublier que, lorsque nous parlons des pauvres, nous parlons d'un pourcentage assez important de la population, près de 20 p. 100 des familles canadiennes et près de 40 p. 100 des personnes seules. Le fait qu'un tel pourcentage de notre population se trouve au-dessous du niveau ordinaire de pauvreté, devrait influencer largement nos façons de voir, au moment de réformer notre régime fiscale. Nous devons aussi songer que les pauvres ne sauraient, en aucune façon, être un fardeau pour les deniers publics. Il y en a beaucoup qui travaillent et qui sont entièrement responsables d'eux-mêmes et de leur famille. Nous devons nous souvenir qu'en tant que groupe, ils contribuent considérablement au revenu public.

En ce qui concerne la fiscalité nous estimons qu'elle peut servir d'outil puissant pour amener la société juste. Elle peut avoir des visées sociales de même qu'un but économique. C'est pourquoi nous sommes heureux de

## [Texte]

therefore delighted to note that the White Paper does accept a social purpose for taxation, and we salute and endorse the introduction of this as an official policy for the first time, we believe, in our taxation system here in Canada.

One of our major problems in responding to the White Paper on taxation is that the federal government has not yet issued its White Paper on social security, and this afternoon in the House I think we heard the Minister of the Department of National Health and Welfare say that the White Paper on social security will be introduced in this session of the House, although it may not be forthcoming before the recess. But we believe, Mr. Chairman, that your Committee's work really will not have been finished until you consider the implications of the White Paper on social security alongside the implications of your own White Paper on taxation.

We believe that there are two ways to help the poor through the taxation system and the first is, of course, through the direct easing of their tax burden. Without this we could simply take from the poor on the one hand and give with the other, and to a very large extent we are doing exactly this through many regressive forms of sales taxes and so on.

The extent to which the poor can be helped through easing their taxation burden has, of course, limited effectiveness because many of them are below the tax level in any case. The second way to help the low-income Canadians through the taxation system is obviously to raise sufficient revenue to pay for social programs necessary to help them.

As we have said in our brief, raising revenue through taxation and public expenditure are simply two sides of the same coin of the Just Society. You may have a very progressive and equitable rate structure but this may be negated by the way we spend our public funds, and it should be emphasized that we are not only thinking here in terms of adequate social services and social service expenditures. If an undue amount of our total public expenditure goes to those programs and projects which cannot to any extent be utilized by the poor, we create an element of inequity. There are numerous examples of this. Paying for a canal system that allows the rich to use their pleasure yachts on it is just one example that we might keep in mind as we go into the vacation period of the year.

So anyway, we see that the inter-relationship of taxation and public expenditures on

## [Interprétation]

voir que le Livre blanc accepte de faire œuvre sociale de l'impôt. Nous saluons l'instauration de cette nouveauté dans le régime fiscal canadien et nous l'appuyons comme politique officielle.

Un de nos principaux problèmes, en réponse au livre blanc, c'est que le gouvernement fédéral n'a pas encore déposé et publié son livre sur la sécurité sociale. Le ministre de la Santé et du bien-être a dit cet après-midi, que le Livre blanc sur la sécurité sociale serait déposé pendant cette session de la Chambre, bien qu'il pourrait ne pas passer avant l'intersession. Le travail de votre Comité ne sera pas terminé, à notre avis, avant que vous n'ayez étudié les implications du livre blanc sur la sécurité sociale en regard du livre blanc sur la fiscalité.

Nous croyons qu'il y a deux façons d'aider les pauvres en se servant du régime fiscal. La première, bien sûr, c'est de les soulager du fardeau des impôts. Nous pouvons aussi accepter d'une main leurs impôts et les leur rendre de l'autre. C'est d'ailleurs ce que nous faisons dans une grande mesure par des remises de taxes sur la vente et ainsi de suite.

La mesure dans laquelle on peut aider les pauvres en allégeant leur fardeau fiscal est, bien sûr, d'une efficacité limitée parce que beaucoup se situent en-dessous du niveau imposable. La deuxième façon de venir en aide aux Canadiens dont les revenus sont peu élevés, par le régime fiscal, c'est naturellement de retenir les sommes suffisantes pour créer les programmes d'aide sociale qui leur sont nécessaires.

Comme nous l'avons signalé dans notre mémoire, le prélèvement de fonds sur les impôts et les dépenses publiques, sont seulement deux faces de notre même société juste. On peut avoir une structure fiscale très juste, mais elle peut être rendue négative par la façon dont nous dépensons les fonds publics. On devrait accorder plus d'importance au fait que nous n'agissons pas seulement en regard de services sociaux adéquats et de dépenses sociales. Si une somme trop forte du montant global de nos dépenses publiques va à des programmes ou à des projets dont les pauvres ne peuvent jouir d'aucune façon, nous faisons acte d'injustice. Il y a beaucoup d'exemples de cela. Le fait de payer pour un réseau de canaux qui permet aux riches de se servir de leurs bateaux de plaisance, est un exemple parmi beaucoup d'autres.

Donc, le rapport entre la fiscalité et les dépenses publiques sur nos régimes de sécu-



## [Text]

our social security programs has been recognized in the White Paper. For example, it defers consideration of income tax deductions for children until the proposed changes in Canada's social security and social development programs are known. But unless we know what is in the White Paper on social security, how do we know, for example, how valid the concrete proposals that have been made in the White Paper on taxation are on personal exemptions in the event that some form of a negative income tax should be proposed shortly in the White Paper on social security as part of our social security system? So for these reasons we feel that we must reiterate and emphasize that the task of this Committee is not completed until it has looked at both of these White Papers and their inter-relationship.

## ● 1730

We fully recognize—and I will conclude with this, Mr. Chairman—that the social objectives of a country may not always be economically possible. We do recognize that economic growth is important. Some people suggest we do not, but we do recognize that economic growth is important. As we state in our brief, “a sound economy, based on a satisfactory level of productivity, is a prerequisite to the social development of any country”. But we take issue with what often appears to be a very narrow definition of what is considered satisfactory in productivity.

Investment in human resources is surely as essential to productivity as is investment in material resources, and is just as important to a sound economy. Moreover, we take issue with those who would say that economic progress is our ultimate objective. Economic progress we feel is but a means to an end, and that end surely is social progress and social justice, equality of opportunity and an adequate standard of living for all Canadians. We do not believe that this means equal income for all. Nor does it necessarily mean a decrease in the present level of income for the upper income groups, although we do believe it may slow down their rate of increase in their incomes.

We do believe, however, that the present range of income disparity must be narrowed. Poverty is a relative, and not an absolute condition. Therefore, unless we can manage to reduce the present glaring disparities in income, our efforts toward social progress will fail. You will always end up with a lower 20 or 25 per cent of the population who regard

## [Interpretation]

rité sociale a été reconnu par le Livre blanc. Par exemple, l'étude des déductions de l'impôt sur le revenu, déductions accordées en raison du nombre d'enfants, a été remise au moment où les modifications qu'on se propose d'apporter aux régimes canadiens de sécurité sociale et de progrès social seront connues. Mais, à moins de savoir ce que contient le Livre blanc sur la sécurité sociale, comment connaître, par exemple, la valeur concrète des recommandations qui ont été faites dans le Livre blanc sur la fiscalité, en regard des exemptions personnelles dans le cas où une forme négative quelconque d'impôt sur le revenu serait annoncée, dans le Livre blanc sur la sécurité sociale, comme partie intégrante de notre régime de sécurité sociale? Pour ces raisons, nous croyons devoir répéter que la tâche de ce comité ne sera pas terminée avant qu'il ait étudié les deux documents et les rapports qui existent entre eux.

Pour terminer, nous reconnaissons que les objectifs sociaux d'un pays ne sont pas toujours possibles à réaliser sur le plan économique. Le développement économique est, à notre avis, très important. Et comme nous le disons dans notre mémoire, «l'économie stable fondée sur une productivité suffisante est essentielle au développement social de tout pays», mais nous nous opposons à une définition beaucoup trop restrictive de ce qui est considéré comme étant la productivité satisfaisante.

L'investissement dans les ressources humaines est certainement aussi importante que l'investissement dans les ressources matérielles pour la productivité et pour la stabilité de l'économie. Et nous ne sommes surtout pas d'accord avec ceux qui prétendent que le progrès économique est notre premier but. Le progrès économique est un moyen en vue d'atteindre une fin, et cette fin, c'est le progrès social, la justice sociale et un niveau de vie convenable pour tous les Canadiens. Nous ne croyons pas que cela implique un salaire égal pour tout le monde ou une baisse du revenu des plus riches. Nous croyons toutefois que cela va peut-être ralentir leur taux d'augmentation dans leurs revenus.

Nous croyons toutefois que le fossé qui existe à l'heure actuelle entre les divers secteurs fiscaux doit être comblé. La pauvreté est un problème relatif et non absolu. Donc, à moins de réduire les inégalités qui existent à l'heure actuelle, nos efforts en vue d'accomplir certains progrès sociaux seront inutiles. Il y aura toujours une proportion d'environ 20 à

[Texte]

themselves and are regarded by the rest of society as poor. The point is to narrow the range of disparity.

Those are just a very few quick comments on the philosophy that perhaps underlies our paper on tax reforms.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Baetz. I will make a short comment on your suggestion that the Committee's work will not be over until we deal with the White Paper on Social Security. First of all, before our Committee, Mr. Baetz, we have only one White Paper, and it is Proposals for Tax Reform. I have some doubt that the White Paper on Social Security will come before this Committee. As members of the Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, we have one White Paper which deals with Proposals for Tax Reform. I will not make any comments that the two go together, but we have only one White Paper before us, Mr. Baetz, and the members of this Committee will have to make a report on the one we have before us. Mr. Lambert, followed by Mr. Saltsman.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** There are a number of things—and I think the witnesses will realize we cannot question on everything. One of the very few briefs that we have seen that has dealt with the nature of the tax unit is the one that is referred to on page 24 of the Welfare Council's brief, and that is the consideration of the family as a tax unit, whether it is on an optional basis or whether it is on a compulsory basis and what is deemed to be the family. Is it the Carter conception of the family? If there were, say, an unmarried son living with his parents or unmarried daughter working would these be part of the family and would they all be taxed as a group? Just what do you mean by the family as a tax unit?

**Le président:** En tant que porte-parole du groupe, vous avez le droit, si vous le désirez, de remettre une question à un autre membre de la délégation.

**Mr. Racine:** I would like to direct that question to Mr. Philip. He was getting ready to answer anyway.

**Mr. Bruce Philip (Chairman of the Taxation Committee and Treasurer of the Consumers' Association of Canada, The Canadian Welfare Council):** The family unit concept that was introduced in the Carter Report was originally contained in the Welfare Council submission to that Royal Commission. I would not say that the Council was the original

[Interprétation]

25 p. 100 de la société qui se considérera et sera considérée comme pauvre.

C'était, monsieur le président, un aperçu des idées directrices de notre mémoire sur la réforme fiscale.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Baetz. Je ferai certaines observations sur votre proposition, à savoir que le Comité n'aura pas terminé son travail tant qu'il n'aura pas étudié le Livre blanc sur la sécurité sociale. Nous n'avons été saisi que d'un Livre blanc, monsieur Baetz, et il ne se rapporte qu'aux propositions sur la réforme fiscale. Je doute fort que le Livre blanc sur la sécurité sociale soit présenté à ce Comité. Nous sommes ici en notre qualité de membres du Comité des Finances, du Commerce et des questions économiques et nous ne sommes saisis que d'un Livre blanc sur la réforme fiscale. Peut-être les deux se complètent-ils mais nous n'avons qu'un Livre blanc, monsieur Baetz, et les membres de ce Comité devront présenter un rapport sur celui dont il est saisi. Monsieur Lambert et monsieur Saltsman.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** J'ai plusieurs questions; bien entendu, les témoins se rendront compte que nous ne pouvons pas poser de questions sur tous les sujets. A notre connaissance, on ne parle de la nature de l'unité fiscale qu'à la page 24 du mémoire sur le Conseil de l'assistance sociale. La famille y est considérée comme une unité fiscale, qu'elle soit sur une base optionnelle ou obligatoire et on dit ce que l'on considère comme étant une famille. Est-ce que c'est la conception Carter? S'il y a un fils célibataire qui vit avec ses parents ou une fille célibataire qui travaille, sont-ils considérés comme faisant partie de la famille et payent-ils l'impôt de groupe? Qu'est-ce que vous entendez par une famille comme unité fiscale?

**The Chairman:** As the spokesman for this group you may refer a question to another member of your delegation.

**M. Racine:** Je voudrais adresser cette question à M. Philip. Il s'apprêtait à répondre de tout façon.

**Mr. Bruce Philip (Président du Comité sur l'imposition et trésorier de l'Association des consommateurs canadiens, le Conseil canadien de l'assistance sociale):** Le concept d'unité familiale, cité dans le Rapport Carter, avait été originalement amené dans le mémoire présenté par le Conseil du bien-être à la Commission Royale. Je ne dirais pas que c'est le



[Text]

sponsor of the idea, but it was certainly the one which first made the idea public.

It was a cornerstone to the Commission's report, and I think the Council's position at the present time is that it was regrettable that the White Paper on Tax Reform did not deal with the matter positively. It really just left the idea of a family unit hanging in mid-air for subsequent consideration.

The Council believes that the family unit is a viable, economic unit in the community and that the matter should be examined and that government policy on that aspect of the Carter Commission Report should be clearly dealt with at this time.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** In other words, you took in the whole family. It was not the case, as is applicable in some jurisdictions in the United States where you have optional husband and wife, whether you have the joint income operation and option.

**Mr. Philip:** I do not think we would like to take a position as to whether we would include in the family unit more than the wife in that group. We did think the research done by the Carter Commission was very valuable research and that there is substantial background information for the government to attempt to take a stand at the present time.

There is certainly a lot of opposition to the family unit from some groups where the wives do not want to be joined in, and I think there are some impractical aspects to the family unit proposed in the Carter Commission because of the inclusion of unwilling members of the family unit in that group, where they are including teenagers who might be quite independent taxpayers and not really contributing other than as what might be considered independent boarders in the same residence.

So there are some problems and I think that if we were to be put to a decision on it, we would probably include the husband and wife in our limited family unit.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** That would be on an optional basis.

**Mr. Philip:** I do not think that has really been decided by the Welfare Council and I would not like to say that we have come down particularly on that kind of thing.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I have attended seminars and discussions of this nature, and those who objected mostly to the idea were the women. It is a strange thing; in some households where husband and wife are

[Interpretation]

Conseil qui a été le premier à lancer l'idée, mais c'est le premier qui l'a fait connaître au public.

C'était une pierre angulaire du rapport de la Commission et, à l'heure actuelle, je crois que le Conseil estime qu'il est déplorable que le Livre blanc n'ait pas traité de la question de façon plus positive. On l'a laissée en suspens sous prétexte que la question de l'unité familiale serait étudiée davantage plus tard.

Le Conseil croit que l'unité familiale est une unité viable dans la collectivité et c'est pourquoi la question devrait être étudiée et la politique du gouvernement à l'égard du Rapport de la Commission Carter devrait faire des négociations précises.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Vous avez tenu compte de la famille entière. Par contre, je sais qu'aux États-Unis, le calcul conjoint du revenu de l'épouse et de son mari est facultatif.

**M. Philip:** Je ne crois pas qu'on aimerait ajouter d'autres personnes que l'épouse dans l'unité familiale. Nous avons cru que la recherche faite par la Commission Carter était une recherche valable et qu'il y avait bon nombre de renseignements antérieurs qui permettraient au gouvernement de prendre position à l'heure actuelle.

Toutefois, certains groupes dans lesquels les épouses ne veulent pas faire partie de l'unité, s'opposent à l'idée. L'unité familiale proposée par la Commission Carter présente aussi certains désavantages: elle inclue souvent des membres de la famille qui préféreraient ne pas en faire partie. Par exemple, elle inclue des adolescents qui pourraient être des contribuables indépendants et qui ne font partie de la famille qu'en tant que simples pensionnaires.

Il y a donc des problèmes et je crois que s'il fallait que nous prenions une décision, nous ne considérerions que le mari et son épouse dans notre unité familiale.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ce serait à titre optionnel seulement?

**M. Philip:** Je ne crois pas que le Conseil du bien-être en ait décidé ainsi et je ne dis pas que nous approuvons ce genre de chose.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** J'ai assisté à des discussions de ce genre et ceux qui s'opposaient le plus fortement à l'idée étaient des femmes. C'est étrange: dans certains foyers où le mari et l'épouse travaillent, ils

**[Texte]**

working, they are two independent operators. The one does not want the other to have knowledge of his or her personal financial affairs; secondly, some of the formula, of course, always works when you consider the female member of the team as a three-quarters taxpayer. This raises hackles all over the shop. I consider that this would have been a valid option to have looked at in the White Paper—some concept of the family unit on the basis of today.

My second question deals with the child care allowance. It is not disclosed in the White Paper but there are many instances, of course, where the wife is a wage earner or an income earner and participates in the family but would be disentitled to the child care allowance in those instances where the present Income Tax Act does not recognize the wife as the employee or partner of her husband. For instance, in an unincorporated business the wife cannot draw a salary as an expense of the business. The wife who is the nurse or receptionist for her husband dentist, doctor, lawyer, architect, where you have sole ownership, is not entitled to independent income. The government witnesses have indicated that that person, since she was not an independent income earner, would not be entitled to the child care allowance.

Perhaps this may shake some of you but that is a matter of record in the testimony before this Committee. I would have thought that perhaps you could have also laid on a little more emphasis, if I may say, and I wonder why you did not in the case of the taxpayer who has to pay special expenses for an incapacitated parent, even though he does get the full allowance. But you get a full allowance for a child as it is. For instance, for a child of 14 the taxpayer gets \$350 allowance.

Under the proposals there would be a further \$550 or a percentage of the income.

But with the dependent, this could be a parent of the taxpayer. This could be nurses supporting mothers. Ottawa is a classic example—there are many cases of it here. But there is no allowance in this particular instance. I hope that the Welfare Council in view of the fact that, in the past, I have had many connections with your agencies and as a matter of fact, was at one time a member of your directorate—did not pick on this particular point because to me it is part of family welfare just as much as child-care allowance.

Now, the ball is over with you.

**[Interprétation]**

régissent leurs finances indépendamment. L'un des conjoints ne veut pas que l'autre soit au courant de sa situation financière. Tout marche bien tant que la femme est considérée comme contribuable à 75 p. 100 mais la femme n'aime pas être considérée ainsi. Je crois qu'on aurait dû définir le concept de l'unité familiale dans le Livre blanc.

Ma deuxième question traite de l'allocation pour le soin des enfants. On ne l'a pas dévoilé dans le Livre blanc, mais il y a bien des cas où l'épouse gagne un salaire ou un revenu et participe à la vie familiale, mais n'a pas droit de réclamer les allocations, parce que la loi de l'impôt sur le revenu ne reconnaît pas que l'épouse est l'employée ou l'associée de son mari. Par exemple, s'il s'agit d'une société qui n'est pas constituée d'une entreprise indépendante, l'épouse ne peut pas déduire son salaire des revenus de l'entreprise. L'épouse qui est infirmière de son mari, ou réceptionniste pour son mari, médecin, avocat ou architecte, n'a pas droit de réclamer un revenu indépendant. Les porte-paroles du gouvernement ont spécifié que cette personne, n'étant pas un salarié indépendant, n'aurait pas droit de bénéficier de l'allocation pour le soin des enfants.

Ceci vous étonne peut-être, mais c'est ce qui a été dit au Comité. J'aurais cru que vous auriez pu insister davantage et je me demande pourquoi vous ne l'avez pas fait en ce qui concerne le sort du contribuable qui doit payer des frais spéciaux pour subvenir aux besoins d'un parent infirme même s'il reçoit toute l'allocation. Pourtant, vous recevez une allocation complète pour un enfant. Pour un enfant de quatorze ans, par exemple, le contribuable reçoit une allocation de \$350.00.

En vertu de la proposition il y aurait une somme supplémentaire de \$550 ou une pourcentage du revenu.

Mais pour une personne à charge, cette personne à charge pourrait être un parent d'un contribuable. C'est le cas des infirmières qui subviennent aux besoins de leurs parents. Et Ottawa est un exemple classique. Il n'y a pas d'allocations prévues. J'espère que le Conseil du Bien-être, en prenant en considération les relations que j'ai eu avec vos associations et le fait que j'ai déjà été membre du Bureau de direction, ne s'est pas préoccupé de cet aspect car selon moi il relève du bien-être de la famille tout comme les allocations pour les soins aux enfants.

Je vous pose la question.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Philip.

**Mr. Philip:** I think that the philosophy set out in our submission is that many of the allowances now given in the Income Tax Act and which might be continued on, are of greater assistance to the higher income people who least need them than to the lower income people who maybe need them more. I would say that if any theme runs through our submission, it is that these deductions should be eliminated from the Income Tax Act and the funds otherwise directed into direct assistance to people who need the assistance most.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Who is going to play God on that?

**Mr. Philip:** Well, our welfare structure is playing God now and probably very ineffectively. We would hope that the White Paper will help it to play God a little better.

**Mr. Baetz:** I am wondering, Mr. Chairman, when you say allowances, do you mean deductions, income tax deductions?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** You can call it a deduction if you want. It is a child allowance from the point of view of computing your income tax.

**Mr. Baetz:** It is an exemption.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Well, you can call it that. It is an allowance. It is not a "payment to".

**Mr. Baetz:** Yes.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** If you want to call it an exemption, that is fine.

An adult taxpayer is entitled to claim a full dependent's exemption—I call that more of an allowance—but will not get the particular care allowance which is being proposed with regard to child care.

**Mr. Philip:** Our support of the child-care allowance in the presentation is as a business expense, a deduction in earning the income that is generated from the activity of the wife and not as a social measure to assist in the support of children who need that type of program. That, I think, is fairly clear. We state it in our presentation.

Let us look at a specific example. If you have a nurse who earns \$4,000 and whose marginal rate of tax might be 18 or 19 per cent, and a person who has an income of \$25,000 and both of them receive a \$500 allowance for, say, a dependent parent, then the

[Interpretation]

**Le président:** Monsieur Philip.

**M. Philip:** Je crois que la philosophie exposée dans notre mémoire est la suivante. Bien des allocations qui sont accordées en vertu de la loi de l'impôt sur le revenu, qui pourraient être maintenues sont des allocations qui aident davantage les personnes aisées qui en ont moins besoin, que les personnes moins riches qui en ont plus besoin. Et je dirais que le thème qui ressort de notre mémoire est que ces déductions devraient être éliminées de l'impôt sur le revenu et ces fonds devraient être consacrés aux gens qui en ont le plus besoin.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Qui va jouer le rôle du bon Dieu?

**M. Philip:** Notre système d'assistance sociale le fait déjà et d'une façon pas tellement efficace. J'espère que le Livre blanc nous aidera à jouer le rôle du bon Dieu d'une façon un peu plus efficace.

**M. Baetz:** Lorsque vous vous servez de l'expression allocation, monsieur le président, voulez-vous dire déduction?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Vous pouvez l'appeler déduction, si vous voulez. Il s'agit en fait, d'une déduction pour l'enfant lorsqu'il s'agit de calculer votre impôt sur le revenu.

**M. Baetz:** C'est une exemption.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Bien vous pouvez l'appeler ainsi. C'est une déduction. Ce n'est pas un versement.

**M. Baetz:** Oui.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Si vous voulez dire qu'il s'agit d'une exemption, d'accord! Un contribuable a le droit de réclamer une exemption pour personnes à charge, c'est plus qu'une déduction mais cette personne n'aura pas cette allocation proposée en ce qui concerne la garde d'enfants.

**M. Philip:** Ces allocations sont considérées comme une dépense d'affaire, une déduction sur le revenu qui provient de l'activité de la femme et non comme une mesure sociale qui a pour but d'aider à l'éducation des enfants qui ont besoin de ce genre de programme. C'est ce que nous avons dit dans notre exposé.

Si vous cherchez un exemple près d'ici, vous pouvez avoir une infirmière qui gagne \$4,000 et qui devrait payer 18 ou 19 p. 100 d'impôt, et une personne qui gagne \$25,000, ces deux personnes ont une allocation de \$500 pour un parent à charge. Alors le

[Texte]

revenue is contributing less than \$100 to help the nurse maintain the parent whereas the revenue is contributing \$250 to help the \$25,000 earner maintain the parent. I would suggest that there is probably a more equitable and better use for that revenue in directing the assistance by other means.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** You are arguing there the case of the tax credit versus the flat allowance and that argument can be made all across the board as a distinction between the two.

**Mr. Philip:** I am categorizing your example of parent support in that grouping rather than in the child support deduction.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** But the authors of the White Paper, Mr. Chairman, I would suggest, and certainly the government in advancing this, say that this was to be of great assistance to the working mother. Wives, in many instances go out to work in order to make their contribution to the family unit, to upgrade the standard of living. In others, it is frankly to maintain their heads above water. But whatever may be the motive for the wife working, the principle is that this is an allowance payable with regard to her efforts and not so much as a business expense.

If you say it is a business expense, I will come back and say that it is equally a business expense for the individual taxpayer who is supporting an incapacitated parent or child, because I can get a male taxpayer who will not qualify for the child-care allowance, part and parcel of whose expense is earning the income to support the two people.

**Mr. Philip:** Maybe I will just let Mr. Wheeler comment on the child support because he knows much more about that aspect than I do. But if you follow that line of thinking then I suppose any cost of existing is part of the cost of earning your income.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The child-care allowance will apply to, shall we say, the separated mother or the divorcee. In these particular cases, it does not apply only to women who are married and living with their husband.

**Mr. Wheeler:** Mr. Chairman, there are a number of issues involved here.

We should point out that we do have serious reservations about the usefulness of the White Paper proposals as a means of assisting working mothers with the cost of day care. This is quite apart from whether it should not

[Interprétation]

revenu contribue dans l'ordre de moins de \$100 à aider l'infirmière et dans l'ordre de \$250 pour le contribuable qui gagne \$25,000. Il y a probablement une façon plus équitable de fournir ces allocations.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Vous parlez ici d'imputation par opposition à l'exemption uniforme.

**M. Philip:** Je crois que votre exemple entre dans la catégorie des parents à charge, et non dans l'exemption pour garde d'enfant.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Mais les auteurs du Livre blanc, monsieur le président, disent que ce serait une aide importante pour la mère qui est au travail. Ceci a pour but d'aider la mère qui occupe un emploi, car on prétend que dans bien des cas, les épouses vont au travail pour apporter une contribution à l'unité familiale, afin d'accroître le niveau de vie. Dans certains cas, il s'agit simplement à ne pas se faire engloûtir. Quelques soient les raisons pour lesquelles l'épouse travaille, c'est le principe d'une allocation qui est donnée relativement aux efforts de l'épouse. Il ne s'agit pas d'une dépense d'affaires.

Si vous dites que c'est une dépense d'affaires, je vous dirai que c'est également une dépense d'affaires pour...pour le contribuable qui pourvoit aux besoins d'un enfant infirme ou d'un parent infirme, car un homme qui gagne assez pour faire vivre deux personnes ne pourra déduire les dépenses du soin des enfants.

**M. Philip:** Je vais demander à M. Wheeler de faire les observations là-dessus. Il est beaucoup plus au courant de la question que moi. Mais si vous suivez cette ligne de pensée, je suppose que tout frais d'existence fait partie de vos dépenses sur le revenu.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Cette allocation va s'appliquer à la divorcée, et la femme séparée. Ceci ne s'applique pas uniquement aux épouses qui sont mariées et qui vivent avec leurs maris.

**M. Wheeler:** Il y a plusieurs problèmes qui entrent en ligne de compte.

Je crois qu'il est bon de souligner que nous éprouvons des réserves au sujet de l'utilité des propositions du Livre blanc qui a pour but d'aider les mères au travail à défrayer le coût du soin des enfants. On peut se deman-



[Text]

also be extended to assist parents, one parent or two parents, where the mother may not be working but where the husband is incapacitated and unable to take care of the children, is in the home, and where the woman has to work in that event.

The results of a DBS and a Department of Labour survey, which has not yet been published, found that 69 per cent of the more than half million working mothers made arrangements for the care of their children which did not involve payment and that is a very substantial group that would not be assisted through this form of an exemption from a tax of earnings. This group requires some other kind of assistance and, as I say, there are situations in which there may be a parent at home and where some outside arrangements have to be made, and this is not covered in the White Paper.

I think there are serious omissions in it.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Thank you, Mr. Chairman. I am sorry I have commitments before six o'clock.

**The Chairman:** For the information of the witnesses, usually our Committee stops its afternoon proceedings at 5.30 p.m., so if you see any members leaving it is because they have made previous engagements.

Mr. Saltzman.

**Mr. Saltzman:** I would like to ask Mr. Baetz a question on this matter of imputed income. I notice you touch on this in your brief and you point out that the present tax system is very unfair to those who rent as against those who own homes because investment in a home, for all practical purposes, does not bear any tax. Since the lower income people tend to rent rather than to own, the tax system actually discriminates against the poor.

I am not sure whether you are making any specific recommendations in your brief on this matter of home-owner imputed income, whether you are suggesting that there be an imputed income tax or, alternatively, that there be a credit for those who rent that might be equivalent to the benefit that people get from the imputed capital they have in a home.

• 1750

**Mr. Baetz:** I know that Mr. Wheeler and Mr. Philip are very anxious to answer that.

[Interpretation]

der si cela ne devrait pas s'appliquer aux parents lorsque la mère peut ne pas travailler et lorsque le mari est incapable de s'occuper des enfants, mais est à la maison. Alors, l'épouse doit travailler.

Nous pouvons souligner qu'à la suite d'une enquête du bureau de la statistique qui n'a pas encore été publiée, on a constaté que soixante-neuf pour cent des femmes mariées au travail avaient conclu des dispositions pour assurer la garde de leurs enfants sans payer. Ce groupe ne serait pas aidé au moyen d'une exemption sur l'impôt sur le revenu. Ce groupe a besoin d'une autre forme d'assistance, et comme je l'ai dit, il y a des situations où il y a des parents à la maison, mais où il faut prendre des dispositions pour la garde des enfants à l'extérieur. Ceci n'est pas prévu dans le Livre blanc.

Je crois que c'est une sérieuse lacune.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je vous remercie, monsieur le président. Je regrette infiniment, mais j'ai d'autres engagements à 18 h.

**Le président:** Notre Comité ajourne habituellement la séance de l'après-midi à 5h30. Si vous voyez des députés qui nous quittent, c'est qu'ils ont pris des engagements à l'avance. Monsieur Saltzman, la parole est à vous.

**M. Saltzman:** Je voudrais poser une question à M. Baetz au sujet de cet aspect du revenu présumé que vous avez mentionné dans votre mémoire. Vous avez dit que le système fiscal est très injuste vis-à-vis ceux qui louent les maisons au lieu de les acheter, car tout investissement dans une maison, pour toutes utilités, n'est pas impossible. Les gens à revenus modiques sont plus portés à louer des maisons qu'à les acheter. Le système fiscal actuel comporte un élément de discrimination à l'endroit des pauvres.

Je ne sais pas si vous avez parlé de ce revenu présumé du propriétaire. Croyez-vous qu'il devrait y avoir un impôt sur ce revenu présumé? Ou qu'il devrait y avoir un crédit pour ceux qui louent une maison, et ce crédit correspondrait aux avantages obtenus par ceux qui possèdent un capital présumé dans une maison.

**M. Baetz:** Je crois que messieurs Wheeler et Philip aimeraient répondre à cette question.

[Texte]

**Mr. Philip:** I do not think that the question of imputed income as a whole is quite as simple as that just to restrict it to home ownership. Imputed income goes across a wide range of activities. I am not sure that that is the only discrimination in imputed income. The low income group may very well do a lot more things for themselves than the higher income group would do and the higher income group would then use after tax dollars to undertake those activities. The question of imputed income is a very difficult one and I do not think it has ever successfully been dealt with in any tax structure. It was attempted in the United Kingdom structure but I think it has now been abandoned as being a very difficult situation to deal with.

The question of imputed income is one that would probably require a complete royal commission.

**Mr. Saltzman:** I take it that you are not making any recommendations besides raising it as a question that has to be looked at.

**Mr. Philip:** It is just another part of the question of how you *determine* over-all equity when you only look at one aspect of the tax structure. There is a great deal of difficulty in getting to equity as such. That is all.

**Mr. Saltzman:** Thank you, that was fine. That is my only question.

**The Chairman:** Mr. Kaplan.

**Mr. Saltzman:** Perhaps the shock of my asking only one question is a little too much.

**The Chairman:** According to the experience I have, Mr. Saltzman, I never run short of members' of Parliament questions. They are more questions or less questions. I am sure they have good judgment and they use that good judgment. Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, I find that remark a hard act to follow because I only want to ask one question myself.

I want to deal with your observation that one of our social objectives in Canada should be to narrow the range of difference of income between those with the lowest income and those with the highest income. I want you to know that I agree with that. I thought you might tell us, which no one has really done in comparing our situation with the American situation as to their tax system, whether the range of income in Canada differs from the range of income in the United States and how it does differ? I am not thinking of these huge

[Interprétation]

**M. Philip:** Je ne crois pas que nous puissions réduire le problème des revenus présumés en une simple question de participation financière. Les revenus présumés portent sur tout un éventail d'activités. Je ne crois pas que ce soit le seul élément de discrimination. Le groupe qui dispose d'un faible revenu pourra probablement faire bien plus de choses pour lui-même que les plus riches tandis que ceux qui jouissent d'un salaire plus élevé utiliseront leur revenu après impôt à organiser ces activités. La question du revenu présumé est difficile à résoudre. Je crois qu'aucun système fiscal n'a trouvé de solution à ce problème. On a tenté de le faire au Royaume-Uni mais on a abandonné l'idée car c'était une situation à laquelle il était fort difficile de remédier.

Il faudrait donc créer une Commission royale d'enquête pour étudier la question.

**M. Saltzman:** Vous ne présentez pas de recommandation à cet effet. Vous dites simplement qu'il s'agit d'une question qui devrait être étudiée.

**M. Philip:** Il s'agit de savoir comment vous déterminez la part résiduaire alors que vous ne considérez qu'un aspect du système fiscal. Il est très difficile d'y parvenir.

**M. Saltzman:** Je vous remercie. Je n'ai plus d'autres questions à poser.

**Le président:** M. Kaplan.

**M. Saltzman:** Je n'ai posé qu'une question, cela vous a donné un choc, n'est-ce pas?

**Le président:** D'après l'expérience que j'ai, je pourrais siéger pendant des heures et je ne me suis jamais étonné de la réaction des députés. Les députés font preuve de bon jugement. M. Kaplan vous avez la parole.

**M. Kaplan:** C'est assez difficile de donner suite à ce commentaire. Je ne vais poser qu'une seule question.

Vous avez dit que nos objectifs sociaux au Canada devraient être de combler l'écart qui existe entre ceux qui ont un revenu peu élevé et ceux qui ont un revenu plus élevé. Je puis vous dire que je suis d'accord. Je voudrais que vous nous disiez, en ce qui concerne la situation du Canada vis-à-vis celle des États-Unis, si l'échelle des revenus au Canada est différente de celles des revenus aux États-Unis et en quoi elle diffère. Je ne songe pas aux fortunes immenses d'une poignée d'individus qui ont gagné aux États-Unis mais je



[Text]

incomes which individuals whom you could name earn in the United States, but let us say the mean of the top fifth of incomes and the mean of the bottom fifth of incomes in Canada. Would that range be similar or how different from that in the United States?

**Mr. Philip:** This is really out of my field. I do not think we have any statistics. Just as a guess, I would think that there is probably a greater range in the United States than there is in Canada but that is certainly not backed with any statistics.

**The Chairman:** Mr. Wheeler.

**Mr. Wheeler:** One has to be careful in making these international comparisons. We have noticed that Japan seems to be cited in many of these hearings as an example. But looking at the distribution of income in quintiles, the bottom quintile, the bottom 20 per cent of the income earners take out between 4 per cent and 5 per cent of the total income in both Canada and the United States. Similarly, the top 20 per cent take out about 43 per cent. I am subject to correction on that. This I think gives the order of magnitude here of the difference between the bottom and the top. I am not sure whether the same definition of income is used in both cases. A Canadian does not include income from capital gains which I think is of significance.

**Mr. Kaplan:** Would it follow from your earlier observation, that in a comparison between the United States and Canada, you would conclude that this is a fairer economy than the economy of the United States in view of that particular social goal?

**Mr. Wheeler:** An important consideration here is the way in which our fiscal policy is used to provide collective benefits in the form of social services. I would think that again, one would want to be careful about making the comparison that probably the benefits derived from collective benefits for example in the health field in Canada are superior to the United States. I think this is a consideration we have to bear in mind. What do we do with the money?

**Mr. Kaplan:** Do I take it from what you have not said that you are not prepared to make that kind of general categorical comparison? You would not say that the distribution of incomes in Canada indicates that we are closer to this fair objective which I indicated I agreed with.

**Mr. Wheeler:** So long as we have between 20 per cent and 30 per cent of the population below the poverty line, which is measured for

[Interpretation]

songe à la moyenne du cinquième des revenus supérieurs et la moyenne du cinquième des revenus inférieurs au Canada. Quelle serait la différence avec les revenus canadiens?

**M. Philip:** Je ne connais pas du tout cette question. Nous n'avons pas de statistiques à cet effet mais je dirais qu'il y a probablement une échelle plus vaste aux États-Unis qu'au Canada, mais je n'ai pas de chiffres à l'appui.

**Le président:** M. Wheeler.

**M. Wheeler:** Il faut toujours faire bien attention lorsqu'on tente d'établir des comparaisons internationales. Nous avons constaté que le Japon a été cité en exemple à plusieurs reprises. Si l'on songe à la distribution des revenus en cinquième, 20 p. 100 des travailleurs qui gagnent un salaire peu élevé reçoivent environ 4 ou 5 p. 100 du revenu total au Canada et aux États-Unis. La proportion de 20 p. 100 qui gagne un salaire supérieur reçoit environ 43 p. 100. Ceci vous donne une idée de la grande différence entre le minimum et le sommet. Je ne sais pas si, au Canada, on ne comprend pas les revenus tirés du gain de capital.

**M. Kaplan:** Je voulais que vous nous disiez quelle est l'orientation générale de cette mesure. Dans une comparaison entre le Canada et les États-Unis, est-ce que vous en viendriez à la conclusion que notre économie est plus juste que l'économie américaine?

**M. Wheeler:** Le facteur important, c'est la façon dont la politique fiscale est utilisée pour fournir des services sociaux. Il faut faire bien attention lorsqu'on fait ces comparaisons. Les avantages tirés des bénéfices collectifs dont on jouit dans le domaine de la santé au Canada sont supérieurs à ceux des États-Unis. Nous devons toujours avoir en tête cette question: Que faisons-nous de l'argent?

**M. Kaplan:** Dois-je donc conclure que vous n'êtes pas prêt à faire une comparaison d'ordre général? Est-ce que vous diriez que la distribution des revenus au Canada indique que nous sommes plus prêts de cet objectif?

**M. Wheeler:** Dans la mesure où nous avons de 20 à 30 p. 100 de la population qui se situent à un niveau inférieur au niveau de la

## [Texte]

Canadian purposes, this still really is the main challenge.

**Mr. Kaplan:** That is not the point because the poverty of the society is a function, I suppose, of the wealth of it. The issue is whether what there is distributed in a fair manner. I do not accept that answer.

**Mr. Wheeler:** Our brief and our position is that the distribution of wealth in Canada still leaves much to be desired. It could be and should be redressed more in favour of the lower income groups.

**Mr. Kaplan:** I did not intend to dispute that. I only wanted to know how we were doing, in your opinion, compared to the Americans. It is a tough question as you say. Maybe you do not know.

**Mr. Baetz:** Mr. Chairman, certainly keeping all the cautions and caveats in mind that Mr. Wheeler has referred to here when giving the statistical examination of the question, I think it would be a reasonably accurate statement to suggest that the spread or the disparity in the standard of living—unless you are thinking in particular of urban America—would seem, at least to any casual observer of the scene, to be much greater there than it is here. I may be dead wrong in that but I think this could be borne out.

The thing that concerns me in reading many of the briefs presented to this Committee here by any number of commercial and financial institutions of this country is that they are constantly holding up as the Utopia and as the standard for all to go by, the American situation.

Quite frankly, I think that the United States of America is perhaps the last country in the western industrial world that we would wish to emulate as far as our social situation is concerned. I suspect a lot of Americans would begin to agree with that observation at this point when you think in terms of the crime, the disruption, the disorientation, the alienation and the utter mess that the large American city is in. A great deal of this has to do with this tremendous and obvious disparity and spread in the standard of living of the very wealthy and that of those in the slums.

• 1800

**Mr. Kaplan:** I am glad you referred to that theme which pervades quite a lot of the material that has been submitted to the Committee. It is reasonable to have to feel called upon to respond to those taxpayers who say

## [Interprétation]

pauvreté, c'est toujours le défi le plus important à relever.

**M. Kaplan:** Là n'est pas la question. La pauvreté d'une société est en fonction de sa richesse. Il s'agit de déterminer si les richesses sont distribuées d'une façon équitable et je ne crois pas que votre réponse soit concluante.

**M. Wheeler:** Dans notre mémoire, nous déclarons que la répartition de la richesse au Canada laisse beaucoup à désirer. Il faudrait tenir davantage compte des besoins des personnes qui disposent d'un revenu inférieur à la normale.

**M. Kaplan:** Je voulais simplement savoir ce que nous faisons, quelle est notre situation vis-à-vis celle des Américains. C'est une situation délicate et, comme vous le dites, vous n'êtes peut-être pas au courant de la question.

**M. Baetz:** Monsieur le président, il s'agit de ne pas oublier toutes les mises en garde qu'a données M. Wheeler. Je crois qu'on pourrait dire que l'écart, du moins les inégalités en ce qui concerne le niveau de vie, semblerait à un observateur beaucoup plus considérable aux États-Unis qu'ici. Je me trompe peut-être mais je crois qu'on pourra arriver à prouver cela.

Ce qui m'inquiète à la lecture des rapports présentés à ce Comité par les institutions commerciales ou financières, c'est qu'on cite toujours en exemple la situation américaine. Pour ma part, je crois que les États-Unis sont sans doute les derniers qu'il faudrait imiter sur le plan social. Je crois que bien des Américains seraient d'accord si vous tenez compte du taux de crime, du bouleversement du pays, des gâchis qui existent dans les grand-villes. Ceci dépend, dans une large mesure, de cette immense inégalité, de cet immense écart qui existe entre le niveau de vie des très riches et celui des très pauvres qui habitent les taudis.

**M. Kaplan:** Je suis heureux que vous ayez mentionné cette question qui touche à bien des textes qui ont été présentés au Comité. On se sent obligé de répondre au besoin des contribuables qui nous disent qu'ils paient



[Text]

"We are paying more than our counterparts in the United States" and to tell them what they are getting for their money. Perhaps in your answer, we have some idea of what we are getting. That was not a question, Mr. Chairman. I have no further questions.

**The Chairman:** Gentlemen, on pages 10 and 11 of your brief you are dealing with the definition of income. You claim that the White Paper is not providing the clear definition of income that is required if personal income tax is to have the pivotal position assigned to it in the Canadian tax system. You are aware of the battle that we have had for years and years between what is income and what is a capital gain. Have you any suggestions aside from those given in the White Paper as to what should be considered as income?

**Mr. Philip:** Our concern in that aspect is rather with many of the social payments that are made. We would like an all-inclusive income definition.

**The Chairman:** You would like to have a compensation somewhere for it too.

**Mr. Philip:** That is right. We feel that there is merit in having all payments that are replacing income—unemployment insurance, workmen's compensation, all those type of social payments—included in income calculation. At present, at least most of these items when they are paid for are deductible. We are concerned that if they are included that consideration be given to the amount of the benefit to make sure that we are not imposing undue hardship on the variable income groups. To exclude any aspect of the income for want of an individual's income calculation is to distort the calculation. That was not directed at the capital gains aspect of it. It was directed to regular payments received in lieu of income by anybody.

**The Chairman:** At pages 12 to 16, you mention the maximum marginal tax rate and you are saying that the top marginal rate should be appreciably higher than 50 per cent and that a 50 per cent marginal rate should be reached beyond a level of \$24,000 now proposed with tax rates adjusted. You are aware, no doubt, that the marginal rate now goes higher than 80 per cent.

**Mr. Philip:** Yes.

**The Chairman:** This Committee has been told on many occasions, especially by government officials, that not too many people are paying that top marginal rate of 82 per cent. I refer to page 95 of the White Paper, Table 15.

[Interpretation]

plus que les Américains, et de leur dire ce qu'ils reçoivent en échange de leur argent. Votre réponse nous donne une idée de ce qu'ils peuvent obtenir de cette façon. Ce n'est pas une question, monsieur le président. Je n'ai plus de question.

**Le président:** Messieurs, aux pages 10 et 11 de votre mémoire, vous parlez de la définition du revenu. Vous dites que le Livre blanc ne donne pas la définition claire requise si l'impôt sur le revenu personnel est pour être dans la position qui lui est assignée dans le système fiscal canadien. Vous vous rendez compte évidemment que nous avons une lutte depuis quelques années entre le revenu et le gain de capital. Est-ce que vous avez des suggestions à nous faire, à part celles qui sont déjà dans le Livre blanc, sur ce qui devrait être considéré comme revenu?

**M. Philip:** Nous nous intéressons aux versements sociaux qui sont faits. Je voudrais une définition complète du revenu.

**Le président:** Vous aimeriez aussi avoir une compensation pour cela.

**M. Philip:** C'est vrai. Nous estimons qu'il y aurait mérite à ce que tous les versements qui remplacent le revenu: l'assurance-chômage, les indemnités aux travailleurs, et tous les genres de versements soient compris dans le calcul des revenus. Pour le moment, presque toutes ces sommes sont déductibles. S'ils sont inclus, nous voulons que l'on songe au montant des bénéfices pour être sûrs que nous ne créons pas de difficultés aux différents groupes de revenus. Exclure un aspect du calcul du revenu d'un individu, c'est falsifier le calcul. Il ne s'agit pas du tout des gains sur les capitaux mais des versements réguliers remplaçant le revenu.

**Le président:** Aux pages 12 à 16, vous parlez de la taxe marginale maximum et vous dites que cela devrait être beaucoup plus élevé que 50 p. 100 et que ce taux devrait être atteint au-dessus du niveau de \$24,000 qui est proposé actuellement avec le réajustement du taux fiscal. Vous savez certainement que maintenant le taux marginal dépasse 80 p. 100?

**M. Philip:** Oui.

**Le président:** A plusieurs reprises, l'on nous a dit, il s'agit surtout des fonctionnaires du gouvernement, qu'il n'y a pas tellement de gens qui paient cette marge maximum de 82 p. 100. Je réfère à la page 95 du Livre blanc

[Texte]

I see at line 9, that the full reduction of top rates in rate schedule in the fifth year will be \$40 million.

**Mr. Philip:** Right.

**The Chairman:** You are suggesting that the top rate should be 65 per cent. Is it very realistic that there be two rates: one for an individual and one for corporations. I understand you are a chartered accountant.

**Mr. Philip:** Yes, I am.

**The Chairman:** You are aware of the way that people get around that top rate of 82 per cent, in some cases anyhow.

**Mr. Philip:** Will I have to admit that awareness?

**The Chairman:** No.

**Mr. Philip:** I would think that our real concern in this section is that the top rate is reached at too low an income level. I would think that we were "psyched" into concerning ourselves with the loss of revenue that the Minister might face if we were to suggest that that level should be reached at a substantially higher level; in other words \$40,000 might be where you would reach the 50 per cent level. Our concern with that loss of income made us willing to concede that possibly a higher rate than 50 per cent might make up part of that revenue.

A secondary consideration was the progressivity of the situation. We felt that there was a built-in apparent inequity for a person whose marginal dollar at \$24,000 was taxed at the same rate as a person's whose marginal dollar was one of \$101,000. We are concerned with the appearance of inequity and a more gradual progression. We were interested in that progression, maybe exceeding the 50 per cent level to some extent at least.

**The Chairman:** When you say to some extent, are you still suggesting that the maximum rate should be around 60 or 65 per cent?

**Mr. Philip:** I do not think that the 65 per cent presents any loophole when it is combined with the other changes proposed in the White Paper.

**The Chairman:** My last question, gentlemen, is about employment expenses. You are suggesting a flat amount of \$50 and that all expenses supported by a receipt be accepted by the government. Did you envisage, gentlemen, that it will be very hard for a Minister of Finance to make up his budget if there is

[Interprétation]

au tableau 15. A la ligne 9, il est dit que la réduction du taux maximum sera de \$40 millions dans la cinquième année.

**M. Philip:** C'est vrai.

**Le président:** Vous estimez que le niveau maximum devrait être de 65 p. 100. Il est très réaliste de dire qu'il doit y avoir deux taux, l'un pour les personnes et l'autre pour les sociétés. Vous êtes comptable agréé.

**M. Philip:** Oui, je le suis.

**Le président:** Vous savez comment les gens savent contourner ce niveau maximum de 82 p. 100 dans certains cas.

**M. Philip:** Est-ce que je dois avouer que je sais cela?

**Le président:** Non.

**M. Philip:** Je croirais que la question réelle est que le niveau maximum est à un niveau trop bas de revenu. Nous nous préoccupons des pertes de revenus que le ministre pourrait avoir si nous proposons que ce niveau soit atteint mettons à \$40,000 où on atteindrait les 50 p. 100. Cette perte de revenus nous a amenés à concéder que peut-être un taux plus élevé que 50 p. 100 pourrait compenser une partie de ces revenus.

Notre deuxième considération a été la progression de la situation. Nous avions l'impression qu'il y avait une injustice effarante pour une personne dont le dollar marginal à \$24,000 est imposé au même taux qu'une personne dont le dollar marginal était de \$101,000. Ce qui nous préoccupe, c'est l'injustice et une progression plus graduelle. Nous nous intéressons à cette progression, qui pourrait dépasser le niveau de 50 p. 100 dans une certaine mesure.

**Le président:** Quand vous dites dans une certaine mesure, est-ce que vous proposez encore que le taux maximum soit d'environ 60 ou 65 p. 100?

**M. Philip:** Je ne pense pas que le 65 p. 100 serve d'échappatoire quand on tient compte des autres propositions du Livre blanc.

**Le président:** Ma dernière question, messieurs, concerne les dépenses d'emploi. Vous proposez un taux uniforme de \$50 et que toutes dépenses accompagnées d'un reçu soient considérées par le gouvernement. Vous rendez-vous compte messieurs qu'il sera très difficile pour un ministre des Finances de pré-



[Text]

no flat amount. I look at line 3, Table 15, page 95 and see that employment expense allowance, moving expenses and other deductions for expenses amount to \$235 million. I agree that this includes more than one kind of expense.

**Mr. Philip:** I would think that our proposal would reduce that loss in revenue and also be more equitable.

**The Chairman:** On what do you base your reasoning that this will mean less loss of revenue to the Treasury than the proposal in the White Paper regarding personal expenses?

**Mr. Philip:** The most expensive change that you can make in a tax structure is to eliminate \$100 across the board or increase personal exemptions by \$100. Because that affects all taxpayers across the board, it is a very expensive change. We are concerned that that broad benefit is going to be given to people who should not receive the benefit. People who truly have expenses to earn their income are going to be denied the appropriate deduction for those expenses. That seems to us to be patently unfair.

We only conceded to the \$50 basic deduction with a view to eliminating a great deal of administrative problems. Much of the same is being done with the medical expense allowance of \$100. We are more interested in equity here than in the Minister of National Revenue's problem. However, I do not think that that is a particular problem to him. We are also concerned with a very accurate definition of what true employment expenses are. It would probably delete from that definition many of the things that might at first blush be thought to be employment expenses.

**The Chairman:** Thank you very much, lady and gentlemen. I have to qualify. Usually I use the expression gentlemen but in this case lady and gentlemen. If you think that the questioning was not too long, we tried to accommodate you because some of your members could not be back tonight and we are sorry. As I just mentioned earlier, we usually stop our proceedings in the afternoon meeting at 5:30 and we come back at 8:00 p.m. In this case, we have tried to accommodate you.

Lady and gentlemen, we sat later than 5:30 but I do hope that you will keep in mind that your brief has been circulated to the members of this Committee way ahead of your presence here. It has been summarized and analysed by one of our advisers for our information. I am sure that members of this Committee will keep your brief in mind when

[Interpretation]

parer son budget s'il n'y a pas de taux uniforme. A la ligne 3 du tableau 15 de la page 95, je vois que l'allocation de dépenses d'employés, les dépenses de déplacement et d'autres déductions de dépenses se chiffrent à \$235 millions. Je suis d'accord que ceci inclut plus qu'une sorte de dépenses.

**M. Philip:** Je pense que notre proposition permettrait de réduire cette perte de revenus et serait plus juste.

**Le président:** Sur quoi basez-vous votre raisonnement que ceci signifie une perte moins grande pour le Trésor que la proposition du Livre blanc en ce qui concerne les dépenses personnelles?

**M. Philip:** Le changement le plus coûteux que l'on peut faire dans une structure fiscale, c'est d'éliminer \$100 ou d'augmenter de \$100 les exemptions personnelles. Ceci affecte tous les contribuables, c'est un changement très coûteux. Cet avantage sera donné à des personnes qui ne devraient pas l'avoir. Ceux qui ont vraiment des dépenses pour gagner leurs revenus se feront enlever leurs déductions pour ces dépenses. Il nous semble que cela soit très injuste.

Nous avons convenu de la base de 50 p. 100 parce que ceci pourrait éliminer beaucoup de problèmes administratifs. On fait la même chose pour l'allocation de dépenses médicales de \$100. C'est surtout la justice qui nous préoccupe ici et non les problèmes du ministre du Revenu national. Toutefois, je ne pense pas que ce soit un très gros problème pour lui. Nous voudrions qu'il y ait une définition bien nette des dépenses d'emploi. Cette définition pourrait peut-être écarter beaucoup de choses qui pourraient être considérées comme des dépenses aux fins de l'emploi.

**Le président:** Merci beaucoup madame et messieurs. Si vous croyez que la période de questions n'était pas trop longue, nous avons tenu compte de vous parce que certains des membres ne pouvaient pas revenir ce soir et nous le regrettons. Comme je l'ai dit, nous levons en général la séance à 5h30 et nous revenons à huit heures. Dans ce cas-ci, nous avons tenté de vous être agréable.

Madame et messieurs, nous avons siégé après 5h30 mais j'espère que vous n'oubliez pas que votre mémoire a été distribué aux membres du Comité. Cela a été analysé et résumé par un de nos conseillers afin de nous informer. Je suis sûr que les membres du Comité penseront à votre mémoire lorsqu'ils remettront le rapport à la Chambre mais je

## [Texte]

they bring their report to the House of Commons but I do not know when that will be. As I said to Mr. Baetz, our Committee has only one reference and one White Paper and we have not authority to initiate the study of another white paper. In Committee, we consider only bills, white papers or other legislation that is referred to a committee.

• 1810

**Mr. Baetz:** When the White Paper on Social Security comes out, you will read it. Away back, in the back of your mind, you will know it is there.

**The Chairman:** Anyhow, that White Paper will be made familiar to the government too. As a last resort, the government will bring a bill in the House of Commons for tax reform. Only time will tell. Usually an income tax reform or taxation reform comes after the Budget Speech but in this case because it is a first, instead of making a change in the taxation, the government issued a White Paper for the consideration of the Canadian population. I do not know if you are aware, but this Committee as a whole, and the two subcommittees, will have heard between 185 to 200 groups by the end of July in its consideration of the White Paper on tax proposals. That is many more witnesses than even the Carter Commission heard and it sat for more than three years.

**Mr. Baetz:** Congratulations. Merci Mr. President.

## EVENING SITTING

• 2008

**The Chairman:** Gentlemen, tonight we have for the consideration of the White Paper on Tax Reform the representatives of George Weston Limited. The main subject of their brief is economic implications, integration of personal and corporation tax, paragraphs 4.19 to 4.60 of the White Paper. On my right I have Mr. G. E. Creber, President and Managing Director, George Weston Limited, and I will ask him to introduce the other members of his delegation.

**Mr. G. E. Creber (President and Managing Director, George Weston Limited):** Mr. Chairman and members of the Committee I have with me Mr. J. K. Gibson, a partner in the auditing firm of Clarkson, Gordon and Co., who have acted as consultants to our company on these matters. Beside him is Mr. P. F. Connell, the Vice-President and Treasurer of George Weston Limited.

## [Interprétation]

ne sais pas quand cela sera. Comme je l'ai dit à M. Baetz, notre Comité n'a qu'un Livre blanc et nous ne pouvons pas commencer l'étude d'un autre Livre blanc. Dans le Comité nous n'étudions que des projets de loi, des Livres blancs ou d'autres législations référées à un Comité.

**M. Baetz:** Mais lorsque vous aurez le Livre blanc sur la sécurité sociale, vous le lirez et vous vous en souviendrez.

**Le président:** Oui. Le gouvernement en prendra aussi connaissance. Le gouvernement présentera un bill à la Chambre des communes en vue d'une réforme fiscale. Seulement le temps le dira. Habituellement, une réforme fiscale vient après le Discours du Trône, mais dans ce cas-ci, au lieu de faire un changement dans l'imposition, le gouvernement a émis un Livre blanc pour que la population canadienne puisse l'étudier. Ce comité et les deux sous-comités, à la fin de juillet, auront entendu près de 200 groupes au sujet du Livre blanc sur la fiscalité. Nous aurons entendu même plus de témoins que la commission Carter qui a siégé pendant trois ans.

**M. Baetz:** Merci, monsieur le président.

## SÉANCE DU SOIR

**Le président:** Messieurs, ce soir nous allons étudier le mémoire sur le Livre blanc du gouvernement du Canada présenté par *George Weston Limited* qui porte surtout sur les implications économiques, sur l'intégration des taxes sur les sociétés et les emplois. Les paragraphes 419 à 460 du Livre blanc.

J'ai ici à droite M. G. E. Creber, président et directeur de *George Weston Limited*.

**M. G. E. Creber (président et directeur de «George Weston Limited»):** Messieurs, les membres du Comité, monsieur le président, j'ai ici M. J. K. Gibson, qui est un associé de la société de vérification Clarkson, Gordon et cie, et qui a travaillé comme conseiller de notre compagnie dans ces domaines, ainsi que M. P. F. Connell, vice-président et secrétaire-trésorier de *George Weston Limited*.



[Text]

**The Chairman:** Do you have any opening remarks?

**Mr. Creber:** Mr. Chairman, I might make a very few opening remarks. George Weston Limited is one of the largest food manufacture and distribution organizations in Canada. With our nonconsolidated subsidiary of Loblaw Companies Limited we have a total of approximately \$3.5 billion worth of sales annually, half of which are made in Canada and approximately half of which are made outside of Canada, the largest proportion of the sales outside of Canada being made in the United States.

We employ some 50,000 people and I think from those statistics you can see that we have rather a considerable interest in the impact of the White Paper. I think our brief summarizes our views probably fairly closely. I might make a few comments on them.

The first section of our brief deals with a general assessment of the White Paper. As a Canadian company and proud of the fact, we welcome a review of the present tax laws. We are concerned, however, that the complexity of the White Paper proposals are such that perhaps too much is being attempted to be accomplished in too little time.

• 2010

We have a system at the present that has been accepted and is working. The implications of many of the proposals that are being made we think will only develop over a period of time and indeed from our cursory study that we have made of them, many of them would be close to disastrous for our group of companies.

Dealing with the economic and social philosophy of the White Paper proposals, while we support the need to improve the quality of life in our country and hence make as much equity as possible in our tax system, we are worried over the competitive nature of Canadian industry and Canadian people vis-à-vis their geographical location on this continent. In our business one fact that we must constantly live with is our large neighbour to the south. We are only too well aware in many cases that the cost of producing articles for 220 million people is significantly different than producing articles for some 21 million people. And while we would welcome the improving of the quality of our life and equity of our life, we think this has to be done having in mind the relationship with the United States, and particularly the economic implications.

One thing we are desperately short of in this country is people. We are constantly

[Interpretation]

**Le président:** Est-ce que vous avez des commentaires à faire monsieur?

**M. Creber:** J'ai quelques commentaires à faire certainement. *George Weston Limited* est une des plus grandes fabriques de nourriture et une des organisations les plus importantes pour la distribution. De concert avec nos succursales *Loblaw Companies Limited*, nous avons environ 3.5 milliards de ventes des denrées alimentaires par année dont la moitié au Canada et la moitié en dehors du Canada est surtout aux États-Unis.

Nous employons environ 50,000 personnes et voyez donc que nous nous intéressons tout particulièrement aux répercussions du Livre blanc. Je crois que dans notre mémoire nous avons résumé nos opinions à ce sujet, je vais vous faire quelques commentaires pertinents.

La première partie de notre mémoire traite du jugement d'ensemble sur le Livre blanc. Puisque nous sommes une compagnie canadienne, nous sommes très heureux que l'on étudie en ce moment la structure fiscale mais vu la complexité des propositions du Livre blanc nous craignons qu'on essaie peut-être de faire trop rapidement. Nous avons en ce

moment un régime qui a été accepté, qui fonctionne. Les applications des propositions que l'on fait, d'après l'étude rapide que nous en avons faite, il y en a beaucoup qui seraient désastreuses pour notre compagnie.

En ce qui concerne les principes économiques et sociaux du Livre, nous partageons l'avis qu'il faut améliorer le niveau de vie et essayer d'égaliser autant que possible notre régime fiscal. Le caractère concurrentiel de l'industrie canadienne nous préoccupe beaucoup et nous devons toujours songer à notre voisin du Sud, un pays très important. Nous nous rendons compte que, dans bien des cas, le prix de revient, dans la production de denrées pour 220 millions de personnes diffère considérablement du prix de revient en fonction de 21 millions de personnes. Nous acceptons volontiers qu'on améliore le standard de vie chez nous mais nous estimons qu'il faut s'y prendre en songeant à nos rapports avec les États-Unis et surtout aux répercussions économiques. Nous manquerons de population chez nous et nous essayons toujours d'attirer des gens qualifiés. Ce n'est pas tellement le départ des savants de chez nous pour les États-Unis qui me préoccupe que la difficulté que

## [Texte]

attempting to attract trained and qualified people. I am not perhaps at the present time as concerned about a brain drain to the United States under the present circumstances as I am over the difficulty that we have in attracting people in the reverse way. I might give you a practical experience that we had just about four weeks ago when, after some three months of searching for a senior executive type for one of our companies, we located the man we wanted, an experienced man of some 44 or 45 years of age in the United States; we negotiated with him for some three weeks, and finally he rejected our offer on the basis that he could not afford to take (a) the tax impact of changing jobs by moving to Canada (b) nor was he prepared to accept the tax uncertainties that he would be exposed to. Therefore, he rejected the job. We still have not filled that position. We have not been able to find anybody in Canada. And this is a very real and pressing concern to companies such as ours for we find it very difficult to find the number of qualified people that we need.

Another general impact of the White Paper in terms of the economic and social philosophy that concerns me—and this is one where perhaps I am talking against our own interests—in the course of my job I am constantly reviewing possible acquisitions of other companies. One thing I always ask when I find that I can acquire another company is: what is the reason that the present owner is prepared to sell out his interest to me?

I have run into two or possibly three instances in the last three to four months where the reason that has been given is a desire, in view of the uncertainties of the economy, and in particular the tax uncertainties of the economy, a desire for the owner to put himself in a liquid position, coupled with the fact of a fear of the inability to earn a return on his present investment in the future due again to the tax and economic uncertainties. It would be wrong of me to imply that the White Paper proposals gave rise to this in their entirety, but they undoubtedly in my opinion, seem to be a factor in the minds of these people we were talking to.

We have dealt in some specific detail on our views on the capital gains proposals and the five-year revaluation proposals and the integration of personal and corporations tax. Our corporate structure in George Weston Limited is extremely complex. We go from widely-held to closely-held to widely-held to closely-held companies down our pyramid of corporations. We did not do this by design. We have at the present time some 300 corporate entities in our over-all corporate organi-

## [Interprétation]

nous éprouvons à attirer les personnes chez nous. Nous avons eu à ce sujet une expérience il y a environ quatre semaines: après avoir cherché un directeur général pendant trois mois, nous avons trouvé quelqu'un de très qualifié, qui avait de 45 à 46 ans; il était aux États-Unis; nous avons négocié avec lui pendant trois semaines, et finalement il a rejeté notre offre en disant qu'il ne pouvait pas accepter les difficultés fiscales qui se posaient et qu'il était dans l'incertitude relativement aux impôts. Nous n'avons encore trouvé personne pour remplir ce poste. Nous en sommes incapables au Canada. C'est une préoccupation constante pour des entreprises telles que la nôtre. Il nous est toujours difficile de trouver le nombre de personnes qualifiées qu'il nous faut.

Une autre répercussion du Livre blanc, peut-être à l'encontre de nos propres intérêts: vu mon poste, je suis toujours en train d'étudier la possibilité d'acquérir d'autres compagnies. Quand je vois que je pourrais acheter une autre compagnie, je me demande toujours pourquoi le propriétaire actuel est prêt à vendre son entreprise.

Dans deux ou trois cas, depuis trois ou quatre mois, la raison donnée par le propriétaire, c'était de l'incertitude économique et surtout par rapport au régime fiscal. Le propriétaire voulait se procurer un capital et craignait de plus qu'il ne puisse retirer quelque chose de ses investissements actuels à cause de l'incertitude économique et fiscale. Maintenant, je ne veux pas dire que c'est le Livre blanc qui seul soit la cause de cette façon de voir, mais certainement, il y est pour quelque chose et surtout dans la conception que s'en font les gens dont nous parlions.

Nous avons étudié les propositions relatives aux gains de capital, à la révision tous les cinq ans, à l'incorporation des impôts des sociétés et des individus. La structure de nos sociétés est très compliquée. Nous avons des compagnies ouvertes et fermées. Nous ne l'avons pas fait à dessein; nous avons maintenant environ 300 sociétés qui font partie de notre entreprise. Depuis assez longtemps, nous essayons de réduire la complexité de notre entreprise mais ceci n'est possible que si



*[Text]*

zation. We have been striving for some considerable period of time to reduce the complexity of this organization. But complexity can only be reduced having in mind even our existing tax laws. Such things as designated surpluses at time of acquisition impose some impediments on change. If the White Paper proposals as they now stand come into effect, we would have a monumental task to attempt to evaluate the impact of each of these proposals on our some 300 corporate entities. If the five-year revaluation proposal stayed and we had any continuing inflation over a period of years so that we were faced with paying capital gains tax on our movement from widely-held to closely-held corporations, it is unlikely that we would be able to continue as one entity because of the tax burden that would be imposed upon us.

Even moving apart from a specific impact on our corporation, however, we feel for the reasons set forth in our brief that these are not desirable from the point of view of the economy as a whole. As a corporation, and having practised law before I took on my present job, I was always very proud of the fact that the Canadian tax system was one which had general acceptance amongst people. I think the degree of compliance, voluntary compliance and willingness to live with it and to bear one's fair share was a paramount feature of our tax system. I am frightened of bringing in in one over-all reform so quickly such wide-sweeping reforms as these without having studied all the effects that could happen. And I would strongly recommend, as our advisers do, that steps be taken to implement the proposals in a slower, more studied and more measured way.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Creber. Your brief has been circulated to all the members of the Committee, not only the members of the Subcommittee. It had been summarized and analysed by our advisers and it will be printed as an appendix to the proceedings of this meeting. Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** Thank you, Mr. Chairman. I certainly will not use my 20 minutes. I only have one or two questions. I was once sympathetic with the view that a phased introduction of tax reform would be perhaps the most effective way, the most comfortable way, of introducing tax reform but I have changed my mind. And I want to prove to you that because of the fact that the entire tax system has been made an issue in the White Paper proposals, the uncertainty will remain until

*[Interpretation]*

l'on tient compte de la législation actuelle en matière de fiscalité. Des facteurs comme le surplus au moment de l'acquisition empêchent d'apporter des changements. Si les propositions actuelles du Livre blanc étaient appliquées, nous aurions un travail monumental à faire pour essayer d'évaluer les répercussions de ces propositions sur nos quelque 300 entreprises. Si la proposition visant à la réévaluation de cinq ans demeurait, et si nous faisons face à une inflation qui continue quelques années durant, de sorte que nous devions payer des impôts sur les gains de capital, alternativement pour nos sociétés ouvertes et nos sociétés fermées, il est très peu probable que nous puissions nous maintenir comme une seule entreprise à cause de l'importance des impôts que nous aurions à payer.

Sans égard aux conséquences particulières que cela entraînerait pour notre compagnie, il nous semble en raison des arguments avancés dans notre mémoire que de telles mesures ne sont pas souhaitables du point de vue de l'économie générale. Par contre, nous estimons que, en tant que sociétés, et, en mon nom personnel puisque j'ai exercé le droit avant d'avoir le poste que j'occupe à l'heure actuelle, nous pouvons être très fiers de ce que le système fiscal canadien soit, en général, accepté par le public. Selon moi, le fait qu'on se conforme aussi volontiers au présent système de taxation en constitue l'une des plus importantes caractéristiques et je resterais perplexe à apporter des réformes fiscales, aussi radicales, sans avoir étudié les conséquences possibles. C'est pourquoi je recommande au diapason de nos conseillers qu'on prenne des mesures pour appliquer les propositions d'une manière plus réfléchie et moins précipitée.

**Le président:** Merci, monsieur Crebert. Votre mémoire a été distribué à tous les membres du Comité de même qu'à ceux du sous-comité. Nos conseils l'ont résumé et analysé et il sera publié comme appendice au compte rendu de notre réunion. Monsieur Kaplan.

**M. Kaplan:** Merci, monsieur le président. Je ne vais certainement pas avoir besoin de vingt minutes. Je n'ai qu'une ou deux questions à poser. J'ai déjà pensé qu'échelonner l'application des réformes serait la façon la plus pratique de s'y prendre mais j'ai changé d'avis. Étant donné que tout le régime fiscal est susceptible d'être modifié selon les propositions du Livre blanc, il régnera une incertitude jusqu'à ce que tous les aspects soient réglés, jusqu'à ce que nous sachions plus ou moins

*[Texte]*

every aspect is settled; that is to say, until we know more or less definitely what the tax system of Canada is going to be. I do not think it would be acceptable for the government at this stage to come forward with proposals which are less than a complete system, given the uncertainty that has been created by putting the whole system in question. Would you not agree with that?

**The Chairman:** Mr. Creber, as spokesman of the group, if you feel that someone else should reply to a question, you are welcome to redirect it.

**Mr. Creber:** Fine. Mr. Chairman, I choose to reply to that question. No, I do not think I would agree with that, Mr. Kaplan, for this reason. I think in the abstract you are perfectly right, but I would suggest to you that even if you brought down what would appear to be a completely comprehensive reform of the tax system, the implications of that, the effect of the draftsmanship that the tax drafters brought would take years to settle. I have been told by the Department of Justice that you only have five fairly competent legislative draftsmen. And this is drafting of the most complicated type. We have seen already in tax legislation of the past the numerous cases that it takes and the possible interpretations to interpret one single section.

**Mr. Kaplan:** Yes.

**Mr. Creber:** I would think that even if the government brings down its comprehensive package, 10 years from now there will still be clarification going on in the courts. And because of the complexity of these proposals, you will have complete uncertainty despite your package for many, many years, more so than if you did it piecemeal.

• 2020

**Mr. Kaplan:** I do not think I have to dispute that to make my point though. I think whatever system is introduced, there will be a start-up period in getting used to it...

**Mr. Creber:** Yes.

**Mr. Kaplan:** Whether it is a phased system or whether it is a total package. This is the point I wanted to make. Is it not better now to have the government's view, for our Committee to have a definite view, if you like, about every aspect of tax reform and not leave open, say, the question of natural resources or public utility companies, or integration for some future year? Would you not prefer the course of introducing an answer in

*[Interprétation]*

définitivement quel sera le régime fiscal canadien. Le Gouvernement ne pourrait guère proposer autre chose qu'une refonte complète du régime fiscal, étant donné l'incertitude qu'a produite la remise en question de tout le régime.

**Le président:** Monsieur Creber, si vous voulez que quelqu'un d'autre réponde à la question, veuillez le désigner.

**M. Creber:** Non, je vais répondre moi-même. Non, je ne suis pas d'accord, monsieur Kaplan, parce que je crois que, sur le plan des idées, vous avez raison, mais je dirais que, même s'il y avait une refonte globale de tout le régime fiscal, les implications, l'effet de la rédaction apporté par les rédacteurs de la finalité demanderaient des années à être réglés. J'ai appris du ministère de la Justice que vous ne disposiez que de cinq rédacteurs juridiques. Pourtant, c'est là un travail très compliqué. Nous avons vu déjà dans le cadre de la législation fiscale passée les nombreuses causes qui ont été portées et toutes les interprétations possibles pour chaque passage de la loi.

**M. Kaplan:** Oui.

**M. Creber:** Je suis porté à croire que ces propositions sont si compliquées qu'à moins qu'on ne procède par étapes, il y règnera encore longtemps une totale incertitude.

**M. Kaplan:** Je ne crois pas que je doive contester cela pour faire accepter mon idée. Quel que soit le régime appliqué, il faudra certainement une période initiale durant laquelle on s'y habituera.

**M. Creber:** Oui.

**M. Kaplan:** ...qu'on le fasse par stade ou tout en même temps. Mais est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux avoir l'opinion du Gouvernement de sorte que notre Comité sache à quoi s'en tenir sur tous les aspects de la refonte fiscale et ne laisse pas en suspens certaines questions telles les richesses naturelles, les compagnies de service public et le reste. Ne préférez-vous pas trouver une réponse peut-être incertaine dans tous les



[Text]

every area, admittedly uncertain, admittedly subject to being understood and being defined, but final so far as it goes?

**Mr. Creber:** I think I would agree with a statement of policy but I still think you would create less chaos by implementing the policy over a period of time.

**Mr. J. K. Gibson (Consultant to George Weston Limited):** I think what Mr. Creber has said is exactly what the brief had in mind in suggesting that whatever proposals for tax reform are adopted at this stage should necessarily have to be implemented in one fell swoop. Certainly it would be very desirable if Parliament did decide at this stage, the Committee made its report and recommend its own views as to how the over-all system should work, dealing as much as it can with every aspect of the system including, as you say, the resource industries, the integration proposals, the capital gains tax proposals, and so on.

Nevertheless, it would be highly desirable to put forward the proposals in such a manner that they could be implemented in stages. Certainly the introduction of a capital gains tax by itself, and without almost anything else, would be an extremely complex and difficult problem. That is going to involve a great deal of difficulty in getting it started from an administrative point of view, a legislative point of view, from the side of the business community in accommodating to it and understanding its requirements and obligations and so on. By itself that will be a big job.

There are certain areas that can be presumably dealt with without making such an impact from a technical, administrative and legislative point of view. However, the two changes that seem to be key here are the capital gains tax and the integration proposals. It is the integration proposals in particular that involve tremendous problems of changing the type of blood in the system, if you like, which seem to many people to be quite unnecessary at this stage. There is nothing very much that turns on integration. Neither the social aspects of the White Paper proposals nor their effect on the economy seems to demand that integration be introduced at the outset. One can certainly visualize the introduction of a capital gains tax that would fit with our present system. At a later stage if it then seemed to be desirable and that improvement could be achieved, it could be followed by the introduction of an integration of corporate and personal tax in place of our present dividend tax credit and intercompany dividend system.

[Interpretation]

domaines même si elle n'est pas tout à fait clairement comprise et définie, mais qu'elle soit faite de façon définitive.

**M. Creber:** Mais je crois qu'il vaudrait beaucoup mieux appliquer des mesures petit à petit.

**M. J. K. Gibson (expert-conseil chez George Weston Limited):** M. Creber a dit, je crois, ce qui est implicite dans le mémoire à savoir que toutes les propositions relatives à la refonte fiscale qui sont adoptées au présent stade doivent nécessairement être appliquées d'un seul coup. Il serait souhaitable évidemment que le Parlement décide présentement que le Comité fasse son rapport et ses propres recommandations sur la façon dont le régime fiscal doit fonctionner, compte tenu, pour autant qu'il soit possible, de chaque aspect du régime y compris les propositions en ce qui concerne l'intégration, le gain sur le capital, etc.

Néanmoins, il serait très souhaitable de présenter ces propositions de façon qu'on puisse les appliquer au fur et à mesure. Autrement la mise en application d'un impôt sur les gains de capital serait en soi et sans rien d'autre un problème excessivement difficile à régler. Cela va entraîner, quant à la mise en vigueur, beaucoup de difficultés du point de vue de l'administration, de la loi, des entreprises pour s'adapter, comprendre les exigences, les obligations, et le reste. C'est, en soi, une entreprise de grande envergure.

Il y a évidemment des domaines dont on pourrait probablement s'occuper sans qu'il y ait de telles répercussions sur les plans juridique, administratif et technique. Toutefois, les deux changements, selon moi, sont essentiels: c'est l'impôt sur les gains de capital et les propositions visant l'intégration. Ces dernières, en particulier, comportent des problèmes énormes lorsqu'il s'agit de changer l'essence même du système, et beaucoup de personnes estiment que ce n'est pas essentiel pour le moment. Ni la dimension sociale des propositions du Livre blanc, ni leurs répercussions sur l'économie ne semblent exiger que l'intégration se fasse dès le début. On peut certainement concevoir l'instauration d'un impôt sur les gains de capital dans le cadre du présent régime fiscal. A un stade plus avancé, si cela semble alors souhaitable et si l'on peut atteindre une amélioration, l'intégration de l'impôt des particuliers et des sociétés pourra remplacer l'actuel régime de dégrèvement pour dividendes et de dividendes inter sociétés. Nous préférons, pour notre part, et je

[Texte]

I think Mr. Creber would agree with me that our own preference would be that the integration scheme be dropped altogether.

**Mr. Kaplan:** Would you not like to know that soon, whether it is going to be dropped or whether it is going to be taken, or would you rather the government announced that that will be decided in 1974?

**Mr. Philip:** I think the second alternative would be better than nothing. If you decided to drop it I am sure that George Weston Limited would prefer that solution.

**Mr. Kaplan:** Let us talk about integration then because obviously there probably are not any taxpayers in the country who are going to have more complexity as a result of the decision than you are. I have the benefit here of looking at the chart that was prepared by Weston's in response to the consumer study. Was this back in 1966?

**Mr. Creber:** Yes, 1966.

**Mr. Kaplan:** Right. You mentioned, and I was interested to hear you say it, that this is not the corporate set-up that one would have chosen and that this is something that happened to you because of the way you grew. I take it from reading through your brief that you have not actually considered the kind of reorganization that one would undertake to take full tax advantage of all of the provisions of integration. Is that correct?

**Mr. Creber:** We have studies going on. I would quarrel with your use of the words "take tax advantage". The only thing that could come of it would be tax disadvantages, but to accommodate ourselves as best we can to it, even the task of studying what we would have to do is an extremely lengthy and an extremely costly one. And, of course, it may be almost impossible at this stage due to the fact that in many cases it is only the general principles that have been enunciated in terms of the tax proposals and not all the aspects have been enunciated at this stage. I think that is right, Mr. Gibson.

**Mr. Gibson:** It would be a very difficult task to accommodate to the system. In fact, in many cases it may prove to be impossible. In the submission which you have before you, there are several illustrations taken among some 300 companies as Mr. Creber has mentioned, but they are typical of a great many problem areas that would be found in the Weston organization. As you can see they are not going to be easily solved.

[Interprétation]

crois que M. Creber sera d'accord avec nous sur ce sujet, que le système d'intégration prenne fin d'un seul coup.

**M. Kaplan:** N'aimeriez-vous pas savoir si on va le délaissier ou le mettre en application, ou préférez-vous que le gouvernement fasse savoir qu'on en décidera en 1974?

**M. Philip:** Je crois que votre seconde proposition vaut mieux que rien du tout. Je suis convaincu que notre compagnie préférerait cela, si vous décidiez de le délaissier.

**M. Kaplan:** Alors, parlons de l'intégration; certainement aucun contribuable ne fera face à autant de difficultés que vous lorsque vos décisions seront appliquées. J'ai ici le diagramme qu'a élaboré Weston pour faire suite à l'étude concernant les consommateurs. Cela date déjà de 1966, n'est-ce pas?

**M. Creber:** Oui, 1966.

**M. Kaplan:** Vous avez dit, et cela m'a intéressé de vous l'entendre dire, que la structure actuelle de la compagnie n'est pas celle que vous auriez choisie et qu'elle n'est que le résultat de la manière dont elle s'est formée. A la lecture de votre mémoire, j'ai compris que vous ne preniez pas en considération le genre de réorganisation qu'on s'efforcerait d'établir pour bénéficier entièrement des avantages fiscaux des dispositions de l'intégration.

**M. Creber:** Nous faisons des études en ce moment. Vous parlez d'avantages, mais moi, je parlais plutôt de désavantages fiscaux et même étudier ce que nous devrions faire pourrait nous coûter très cher, être très long et peut-être presque impossible à faire en ce moment étant donné qu'à ce stade seuls les principes d'ensemble ont été énoncés quant aux propositions sur la fiscalité et qu'on n'a pas traité de tous les aspects de la question. Je crois que c'est vrai, monsieur Gibson.

**M. Gibson:** Il serait très difficile de s'adapter au régime. Dans certains cas, ce pourrait même être impossible. Dans le mémoire que nous vous avons remis, il y a plusieurs exemples. M. Creber a parlé de trois cents sociétés. Mais elles sont caractéristiques de nombreux genres de problèmes que pourrait affronter l'organisation Weston. Par exemple, une société, l'organisation Loblaw's dont les actions de propriété s'élèvent à quelque 56 p. 100 et



## [Text]

To give an illustration, the Loblaws organization, whose percentage ownership is of the order of 56 per cent of the holding shares and something less than 50 per cent of the equity shares, could not be simply or easily integrated with George Weston Limited, certainly not within a very short space of time. There are really many, many illustrations of that. British Columbia Packers is another case in point.

**Mr. Kaplan:** What you are telling us is that the system you have does not permit you to use integration in the way that theoretically it is presented; that a lot of the advantages that are alleged to be available under it just will not work for a company as complicated as yours.

**Mr. Creber:** I think that is right.

**Mr. Gibson:** In addition to that, I am not really sure that one can see the advantages, Mr. Kaplan. To the George Weston Company there do not appear to be any particular advantages in the White Paper proposals for integration that are not presently available and in a much simpler form through the intercompany dividend exemption that is extended generally and completely throughout our tax system, together with the 20 per cent dividend tax credit that provides a generous form of integration, certainly generous in comparison to what is provided in the United States, which is zero in the form of integration.

**Mr. Creber:** In addition, Mr. Kaplan, we are substantially penalized due to the fact that a substantial portion of our income, of course, is earned in the United States. We were quite proud when just recently we were able to repatriate the ownership of what had been a Canadian company, the former KVP Company, which had become Brown Forest Industries, and we bought it back from American ownership. If the White Paper proposals go through, that purchase will now be a disadvantage to us.

**Mr. Kaplan:** I see. When you are making a decision now about whether to make an investment of \$1 in Canada or in the United States, given equal situations, you will find the American choice too expensive.

**Mr. Creber:** No. I think we will be forced to stream our income to break off and separate our present ownership of American interests and take them beyond as much as we can. Our present control system is to make them self-supporting and separate. I think it will have quite the reverse effect.

## [Interpretation]

les actions ordinaires à moins de 50 p. 100, ne pourrait pas s'intégrer très facilement à la compagnie George Weston, et cela ne pourrait certainement pas se faire très rapidement. La *British Columbia Packers* en est un autre des très nombreux exemples de cette situation.

**M. Kaplan:** Alors, vous nous dites que le régime que vous avez maintenant, ne vous permet pas d'appliquer l'intégration comme on la présente en théorie, que les avantages dont elle est censée disposer ne s'appliquent pas pour une compagnie aussi compliquée que la vôtre.

**M. Creber:** Je crois que c'est vrai.

**M. Gibson:** En plus de cela, dans le cas de la *George Weston Company*, il n'y a pas d'avantages particuliers dans les propositions du Livre blanc en vue de l'intégration qui n'existe présentement et de façon beaucoup plus simple avec les exemptions pour dividendes inter sociétés ainsi que le crédit de 20 p. 100 qui est une formule généreuse d'intégration et du moins, généreuse comparé à ce qui se passe aux États-Unis où il n'y en a pas du tout.

**M. Creber:** Il y a une pénalité substantielle, car une partie importante de notre revenu provient des États-Unis. Nous étions fort heureux récemment de pouvoir rapatrier la propriété d'une société canadienne, l'ancienne *KUP Company*, qui était devenue la *Brown Forest Industries* que nous avons rachetée des Américains. Si les propositions du Livre blanc sont acceptées, cet achat tournera à notre désavantage.

**M. Kaplan:** Je comprends. Lorsque vous décidez d'investir, par exemple, \$1 soit au Canada soit aux États-Unis, à situation égale, le choix d'investir aux États-Unis sera trop coûteux.

**M. Creber:** Non. Je crois que allons devoir canaliser notre revenu pour en venir à nous détacher de la propriété d'intérêts aux États-Unis et ainsi pouvoir les étendre au-delà autant que possible. L'actuelle méthode de contrôle a pour but de rendre les intérêts autonomes et distincts. Selon moi, elle aura plutôt un effet contraire.

[Texte]

**Mr. Kaplan:** So that you will try and get your shareholders a dividend of some sort or give them the right to separate their holdings so that they own an American stream of income.

**Mr. Creber:** I do not know how we will do it.

**Mr. Kaplan:** Would you think the proposed tax reform will increase the taxes of your group of companies? I suppose it must if your point is that you cannot flow through dividends and you have to do that, and so on.

• 2030

**Mr. Gibson:** May I comment on that, Mr. Creber? I am not so sure that that would be the result. As we have tried to point out some of the illustrations in the brief are intended, not to point out increases in tax costs that will arise, but difficulties that are going to be presented that are going to be extremely onerous really for companies of this kind.

What will probably happen is that funds will accumulate in one or other of the subsidiary companies and will not be freely made available to parent companies for use in other parts of the organization. We used to have designated surplus as a problem and from now on it looks as if we will have accumulations from year to year of designated surpluses or growing designated surpluses in subsidiary companies that cannot be freely moved.

Companies would ordinarily choose not to pay the tax on moving funds from one company to another, but leave them where they are and reinvest them where they are. Unfortunately, the choice will largely be leaving them where they are in the United States, for example, rather than suffering a withholding tax to bring them across the border and then further tax if they are moved up.

We have tried to illustrate that type of thing within this organization because it seemed to us our organization was one that would provide quite a few illustrations of problems that you may not have had presented to you before, although they will be quite common in industry.

**Mr. Kaplan:** So the feature of integration which is objectionable, just in this context, is the tax on the movement of dividends between certain kinds of companies?

**Mr. Gibson:** Yes, that is not the only objection, of course. We have also referred to the

[Interprétation]

**M. Kaplan:** Alors, vous essaieriez de fournir un dividende quelconque à vos actionnaires et de leur donner le droit de diviser leurs avoirs de sorte qu'ils puissent posséder un moyen de revenu aux États-Unis.

**M. Creber:** Comment allons-nous faire cela? Je ne le sais pas.

**M. Kaplan:** Pensez-vous que les propositions augmenteront les impôts de compagnies comme les vôtres? Je suppose que oui. Si vous voulez dire qu'on ne peut pas permettre la mobilité des dividendes et qu'il faut en venir à cela et le reste.

**M. Gibson:** Puis-je apporter des commentaires là-dessus, s'il vous plaît. Je ne suis pas si sûr que tel serait le résultat. Comme nous avons essayé de le signaler, certains exemples dans le mémoire ont pour but d'indiquer non pas l'augmentation subséquente des impôts mais l'augmentation des difficultés qui en résultera et qui se traduira par des dépenses vraiment très onéreuses pour des compagnies de ce genre.

Il en résultera que des fonds s'accumuleront dans une filiale ou une autre et ne seront pas à la disposition des compagnies-mères qui pourraient les utiliser dans d'autres parties de l'organisation. Autrefois, il y avait des excédents désignés, mais dorénavant, il y aura probablement des accumulations d'année en année d'excédents désignés chez les compagnies filiales qu'on ne peut pas déplacer à volonté.

Les compagnies choisiraient habituellement de ne pas payer les impôts sur les déplacements de fonds d'une compagnie à l'autre et de réinvestir les fonds au même endroit. Malheureusement, on choisira de les laisser par exemple aux États-Unis au lieu de subir une retenue fiscale en les ramenant ici et d'être réimposés s'ils sont déplacés.

Nous avons essayé d'illustrer ce genre de choses dans le cadre de notre organisation car il nous a semblé qu'elle fournirait quelques exemples de problèmes dont vous n'avez peut-être jamais eu connaissance, bien qu'ils soient assez fréquents dans l'industrie.

**M. Kaplan:** Alors, la caractéristique de l'intégration à laquelle vous vous opposez, c'est l'impôt sur le mouvement des dividendes entre certaines catégories de compagnies.

**M. Gibson:** Oui, ce n'est pas la seule objection, bien sûr; on a aussi parlé du traitement



[Text]

treatment of dividends paid out of the system and into the hands of shareholders where there has been insufficient creditable tax to provide the full gross-up in credit such as where funds are coming across the border.

**Mr. Kaplan:** Have you given any thought to how integration will sit if the distinction between closely and widely-held companies is abolished or eliminated and all companies are treated as widely-held?

**Mr. Gibson:** That was what we proposed...

**Mr. Kaplan:** I see.

**Mr. Gibson:** ... it would almost certainly have to be that way if the integration scheme were not carried forward.

**The Chairman:** Mr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, do you feel there has been significant business uncertainty since the advent of the White Paper and the continued discussion? Would you say that is true?

**Mr. Creber:** That there has been sufficient...

**Mr. Ritchie:** Considerable uncertainty.

**Mr. Creber:** Yes, very much so.

**Mr. Ritchie:** Do you think all this will materially help in a better tax system or does it boil down to the Finance Minister of the day having to make decisions, regardless of what discussion goes on?

**Mr. Creber:** I would certainly hope we would end up with a better tax system. I was not that critical of the prior one.

**Mr. Ritchie:** As a very large company dealing in foods and so on, you have competitors, both the corner grocery store and the small corporation. How do you feel about the preferred treatment the small corporation has had in our economy?

**Mr. Creber:** I welcome that.

**Mr. Ritchie:** Do you feel they have not done any great damage to your corporation, your large corporation?

**Mr. Creber:** No, I think this country needs as much entrepreneurial skills and assistance to entrepreneurs as we can give.

[Interpretation]

des dividendes versés du régime aux mains des actionnaires où il n'y avait pas suffisamment d'avoir fiscal pour ramener au brut le crédit comme c'est le cas lorsque les fonds viennent de l'autre côté de la frontière.

**M. Kaplan:** Avez-vous songé à la façon d'établir l'intégration, si l'on abolit la distinction entre sociétés ouvertes et sociétés fermées et si elles sont toutes considérées comme sociétés ouvertes?

**M. Gibson:** C'est ce que nous avons proposé.

**M. Kaplan:** Je vois.

**M. Gibson:** Mais il devra en être ainsi si les caractéristiques d'intégration ne sont pas posées plus loin.

**Le président:** Monsieur Ritchie.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, pensez-vous qu'il y a eu beaucoup d'incertitude chez les entreprises depuis que nous avons commencé à étudier le Livre blanc, diriez-vous que c'est vrai?

**M. Creber:** Suffisamment d'incertitude...

**M. Ritchie:** Considérablement d'incertitude.

**M. Creber:** Oui, bien sûr.

**M. Ritchie:** Pensez-vous que tout cela aiderait de façon sensible à avoir un meilleur régime fiscal ou est-ce que cela revient à dire que le ministre des Finances en fonction doit prendre des décisions quelle que soit la discussion en cours?

**M. Creber:** J'espère que nous finirons par un meilleur système fiscal. Je n'avais pas tant à reprocher à l'ancien.

**M. Ritchie:** En tant que grande compagnie dans le domaine de l'alimentation et autres, vous avez des concurrents: le petit marchand du coin et les petites sociétés. Que pensez-vous du traitement privilégié accordé aux petites sociétés dans notre économie?

**M. Creber:** Eh bien, je suis en faveur de cela.

**M. Ritchie:** Vous ne pensez pas que cela ait nuï aux grandes sociétés telle la vôtre?

**M. Creber:** Non. Je pense que notre pays a besoin d'esprits entreprenants et qu'il doit aider ceux qui ont l'esprit d'entreprise autant qu'il est possible.

[Texte]

**Mr. Ritchie:** Would you, as a large corporation, be in favour of continuing this or some similar thing to the small corporation?

**Mr. Creber:** Yes, I would.

**Mr. Ritchie:** What if this were taken away and you were to get the first \$35,000, too? Would you particularly care?

**Mr. Creber:** It is inconsequential to us.

**Mr. Ritchie:** Do you feel from a social standpoint or more or less from the standpoint of the economy as a whole that these small corporations are valuable in our community?

**Mr. Creber:** Yes, very much so. I think our brief sort of made a reference to the desirability of fostering these entrepreneurial skills.

**Mr. Ritchie:** It seems as though the White Paper is very hard on our resource industries and as though it would direct capital towards manufacturing and service industries. Would you agree with this?

**Mr. Creber:** I am not sure the White Paper will direct capital to any industry.

**Mr. Ritchie:** Would you say it is more likely to direct it to manufacturing industries than resource industries?

**Mr. Creber:** It will certainly have a harmful effect on resource industries compared to the present position that they now have, yes.

**Mr. Ritchie:** As a segment of the manufacturing industry, a service industry, do you feel the resource industry has sort of had it too good?

**Mr. Creber:** No, I do not. We do not compete, therefore my remarks are rather gratuitous in that sense, sir, but in terms of the economy as a whole, I think the resource industries have made a material contribution to our economy. I am concerned that the sudden reversal of their "favourable positions" will result in considerably less activity in those areas. What is more, such a sudden changing of the rules of the game may make other people less anxious to take the risk of going into those industries, no matter what the present rules of the game may be. In other words, if you were playing crap and the game could change on you any moment you would think twice. I think that is a concern and there are people who invest money who are going to wonder how long are the present rules going to last.

[Interprétation]

**M. Ritchie:** En tant que société de grande envergure, êtes-vous favorables à la poursuite de mesures semblables dans ce sens en faveur des petites entreprises?

**M. Creber:** Oui.

**M. Ritchie:** Si ces mesures étaient abandonnées et que vous bénéficiiez vous aussi du premier \$35,000, qu'en penseriez-vous?

**M. Creber:** Eh bien, cela n'a pas de conséquences pour nous.

**M. Ritchie:** Du point de vue social et au point de vue de l'économie en général, pensez-vous que ces petites entreprises ont une valeur dans notre société?

**M. Creber:** Oui, bien sûr et notre mémoire a, pour ainsi dire, suggéré qu'il est souhaitable de parrainer des programmes d'assistance de ce genre.

**M. Ritchie:** Le Livre blanc semble s'être montré assez sévère à l'endroit des industries de ressources et il semble qu'il dirigerait les capitaux vers les fabriques et les industries de service. N'êtes-vous pas d'accord avec ça?

**M. Creber:** Je ne sais pas si le Livre blanc canaliserait les capitaux vers certains secteurs.

**M. Ritchie:** Mais croyez-vous que ce sera plutôt vers les fabriques que vers les industries de ressources?

**M. Creber:** Cela nuira sûrement aux industries de ressources si l'on compare à leur situation à l'heure actuelle.

**M. Ritchie:** En tant que partie du secteur de l'industrie manufacturière, une industrie de service, pensez-vous que l'industrie des ressources a eu trop de privilèges?

**M. Creber:** Non. Nous ne faisons aucune concurrence et mes remarques sont, en ce sens sans conséquences, mais en terme de l'ensemble de l'économie, je pense que l'industrie des ressources a apporté une contribution matérielle à notre économie. Le revirement subit de sa position favorable entraînerait beaucoup moins d'activité dans ce domaine et, qui plus est, un tel changement des règles du jeu peut faire que certaines personnes souhaiteront moins s'engager dans ces domaines quelles que soient les règles actuelles du jeu. Si on changeait en votre défaveur les règles du jeu n'importe quand, vous y penseriez à deux fois. C'est là une préoccupation et il y a des investisseurs qui vont se demander pour combien de temps encore vont durer les règles actuelles.



[Text]

**Mr. Ritchie:** What you are saying is that the rules of the game, bad and all as they are or might be, cannot be changed too quickly?

**Mr. Creber:** They should not have retroactive effects, number one, and there should be adequate warning, number two.

**Mr. Ritchie:** There is one comment I noticed in your paper on proceeds of sale of goodwill at full rates. To my knowledge no one has been particularly against this in any briefs that I have heard nor have they felt this would be a serious draw-back. Could you comment on this?

**Mr. Creber:** I would like to ask Mr. Gibson to speak to that.

**Mr. Gibson:** I do not think George Weston is entirely alone in this feeling. As a matter of fact, I think The Institute of Chartered Accountants has also taken a similar position as did quite a number of other briefs. The concern here is with the fact that goodwill, gains that are a reflection of goodwill, to use that term in a broad way, really represents the value that is attributed to the earning power of a business in excess of the value of its tangible assets. It is this very thing that we wish to see encouraged, the promotion of goodwill, the generation of new earning capacity, new potential earnings that did not exist before, which really, in most instances are a product of ingenuity and application by intelligent people in devising new ways of earning income or creating new wealth.

• 2040

This takes the form of goodwill, either in the value of the shares of a closely-held company or goodwill as being the value attributed to the asset of a company and its earning potential and so on.

**Mr. Ritchie:** Does goodwill enter into buying and selling in your company to a large extent?

**Mr. Creber:** It would enter into the purchase price of businesses that are purchased by the George Weston Company when they do make acquisitions. The point I was really trying to reach was that the treatment proposed under the White Paper is extremely harsh in the sense that goodwill gains of closely-held companies or of private businesses would be taxed as ordinary income rather than the 50 per cent rates applicable to shares of widely-held companies.

I think the White Paper conceives that by giving a deduction to the purchaser for the

[Interpretation]

**M. Ritchie:** Vous dites finalement que les règles du jeu quelles qu'elles soient ne peuvent être changées tellement rapidement.

**M. Creber:** En bien, en premier lieu, elles ne devraient pas avoir de conséquences rétroactives et on devrait avertir assez longtemps à l'avance.

**M. Ritchie:** Il y a un autre commentaire dans votre document sur la vente à la clientèle au taux complet. Que je sache, je n'ai pas entendu dire que personne ne soit particulièrement contre cela dans les mémoires ou n'ait pensé qu'il s'agirait d'un désavantage grave. Pourriez-vous commenter cela?

**M. Creber:** Je demande à M. Gibson de prendre la parole.

**M. Gibson:** Je ne pense pas que George Weston soit seul à avoir cette idée. Je pense que l'Institut des comptables agréés entre autres a aussi pris des positions semblables dans certains autres mémoires. Ici, il s'agit du fait que la clientèle, employée dans un sens large et les gains qu'elle représente, la clientèle représente la valeur attribuée au pouvoir de rapport d'une entreprise en plus des valeurs matérielles et c'est exactement cela que nous voulons voir encourager: la stimulation de la clientèle, qui va engendrer de nouvelles sources de revenus qui n'existaient pas auparavant. C'est là, généralement, le produit de l'ingéniosité et de la mise en application par des gens brillants d'une nouvelle façon qu'ils ont inventé de gagner de l'argent ou de contribuer à une prospérité nouvelle.

Cela prend la forme de la clientèle soit en tenant compte de la valeur des actions d'une compagnie fermée ou de la valeur attribuée à l'actif d'une société, à son revenu potentiel et le reste.

**M. Ritchie:** Au sens large, votre compagnie tient-elle compte de la clientèle lorsqu'il s'agit de vente et d'achat?

**M. Creber:** Lors de l'achat des entreprises par le *George Weston Company* on y accorde son importance dans le prix d'achat. Voici où je veux en arriver: la proposition du Livre blanc est extrêmement dur au sens où les gains des sociétés fermées ou des entreprises privées seraient imposés comme revenu ordinaire au lieu d'appliquer le barème de 50 p. 100 comme pour les actions des sociétés ouvertes.

Je pense que dans le Livre blanc est conçu de sorte qu'en accordant une déduction à l'a-

[Texte]

purchase price of goodwill, vendors will in fact realize more than they would otherwise do and that may in some degree compensate them. We doubt that would be the case or would be anything like full compensation. When comparing the proposed Canadian treatment with what is presently the system in the United States, we are dealing with similar types of gains realized by entrepreneurs or innovators, the proposed treatment is extraordinarily harsh.

In the United States a typical gain of this-kind would never be exposed to tax of more than 25 per cent and frequently would never suffer any form of tax at all. I do not think this is generally realized.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, do you think the tax structure in this White Paper carries us in a significantly different direction than other nations, particularly the United States?

**Mr. Creber:** Yes.

**Mr. Ritchie:** Do you think we can live with this without serious dislocation?

**Mr. Creber:** No.

**The Chairman:** Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I am particularly interested, Mr. Chairman, in the offshore operations of companies like George Weston Limited. I would like to know from Mr. Creber or one of the other witnesses whether they are operating now in any countries with which Canada has not got a tax treaty or is this information not available to you?

**Mr. Creber:** No. We have businesses chiefly in the United States of America. We have a pulp mill, we have fish plants, we have biscuit companies there. These are substantially all actual operations. We sell offshore in the British West Indies, some of our sardine plants, but these are strictly sales organizations; with one exception, we have an offshore insurance company in Bermuda.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** You have nothing then in Europe.

**Mr. Creber:** No, not at the moment.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The White Paper just rides over any sort of complications of negotiating new tax treaties or amending the present ones. I was wondering whether you had bumped into any of the

[Interprétation]

cheteur pour le prix d'achat de la clientèle les vendeurs vont, en fait, bénéficier plus qu'autrement ce qui peut être, jusqu'à un certain point, une compensation. Nous restons perplexes à croire qu'il en soit ainsi ou qu'il y ait quelque chose comme une compensation complète. Si l'on compare les propositions avec le système américain actuel, pour des gains semblables réalisés par des innovateurs et le traitement proposé est extrêmement dur. Aux États-Unis, dans un cas semblable, un tel gain ne serait jamais imposé à plus de 25 p. 100 et, fréquemment, il n'y aurait aucune forme d'impôt. Je ne crois pas que, généralement, on fasse cela.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, pensez-vous que la structure fiscale proposée dans le Livre blanc nous mène dans une direction vraiment différente de celle des autres pays, notamment, les États-Unis?

**M. Creber:** Oui.

**M. Ritchie:** Pensez-vous que nous puissions vivre sous ce régime fiscal sans graves dislocations?

**M. Creber:** Non.

**Le président:** Monsieur Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, je m'intéresse aux opérations à l'étranger de sociétés comme la George Weston et je voudrais que M. Creber ou un autre représentant ici présent me dise s'ils exploitent dans des pays avec lesquels le Canada n'a pas conclu de traité relativement à la fiscalité. Ces renseignements existent-ils.

**M. Creber:** Non. Nous faisons des affaires principalement aux États-Unis d'Amérique; nous y avons des usines de pâte à papier, des fabriques de poisson et de biscuits. Essentiellement c'est le cœur de nos affaires; nous vendons à l'étranger, aux Antilles et ailleurs, comme nos installations de sardines, mais il s'agit uniquement de ventes. Il y a une exception. Nous avons une compagnie d'assurance aux Bermudes.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Rien en Europe?

**M. Creber:** Non, pas pour l'instant.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Le Livre blanc parle des complications dans les négociations de nouveaux traités fiscaux ou pour modifier ceux qui existent à l'heure actuelle. Je voulais savoir si vous en avez étudié les



[Text]

effects of these and whether you had made any assessments as to the position of any of your companies.

**Mr. Creber:** We were in the process of considering the acquisition of a major business in a European country but we jettisoned the thought of it with the advent of the White Paper.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Because of the provisions for offshore income?

**Mr. Creber:** Yes.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I see. If it is felt there is at present something wrong with the way Canadian corporations receive and distribute as dividends income from foreign-controlled corporations, and as you know, the White Paper makes certain proposals with regard to that, what would you suggest as an alternative to the White Paper or as a modification of the present conditions applicable which might eliminate any anomalies or loop holes that might exist? And I am referring specifically to page 17 of your brief. Specifically, do you think there is any abuse in the way the law as it now stands treats passive income?

**Mr. Creber:** I am not sure I follow what you mean by "passive income."

**Mr. Lambert (Edmonton West):** You use the term in your brief.

**Mr. Creber:** I am going to ask Mr. Gibson to speak to that.

**Mr. Gibson:** I do not think so, Mr. Lambert, not so far as the law itself is concerned although many people do regard it as abuses. I think there is a good deal of difference of opinion as to what constitutes an abuse in the foreign tax area. Companies in the international field will organize their foreign operations in such a way as to minimize the foreign tax burden that those operations will bear. Our system has been very simple in Canada; companies such as the George Weston Company with prospective foreign operations in a wider group of countries than it is at present operating in, take basically the position that corporate profits earned abroad should bear corporate tax abroad at whatever rate is applicable in the country in which the profits are earned and should be brought back free of any further Canadian tax at the corporate level. When passed on to shareholders they would be dealt with as corporate profits, similar to profits that have been earned in

[Interpretation]

conséquences et analysé la position de l'une de vos compagnies face à cela.

**M. Creber:** Nous élaborions le projet d'acheter une entreprise importante en Europe, mais quand le Livre blanc a été publié, nous avons laissé cette idée de côté.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** A cause de ses dispositions relatives aux revenus provenant de l'étranger?

**M. Creber:** Oui.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je vois. Si on pense qu'il y a quelque chose qui ne va pas dans la façon dont les sociétés canadiennes reçoivent et distribuent des dividendes, des revenus de sociétés dominées à l'étranger—et, comme vous le savez, dans le Livre blanc il y a certaines dispositions à ce sujet—que proposez-vous de changer au Livre blanc ou quelle modification proposez-vous d'apporter aux conditions actuelles pour éliminer toute anomalie ou tout échappatoire qui puisse exister. Et, je parle plus précisément ici de la page 17 de votre mémoire.

Pensez-vous qu'il y a des abus dans la Loi actuelle concernant les revenus passifs?

**M. Creber:** Je ne sais pas exactement ce que vous voulez dire par revenus passifs.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Eh bien, vous employez cette expression dans votre mémoire.

**M. Creber:** Je vais demander à M. Gibson d'en parler.

**M. Gibson:** Je ne pense pas monsieur Lambert, pas dans la mesure où l'on considère la loi en soi, mais, bien des gens considèrent cela comme des abus. Je pense que les opinions diffèrent sur ce qui constitue un abus dans le domaine de l'impôt étranger. Les compagnies, dans le domaine international, organiseront leurs transactions à l'étranger de manière à minimiser le fardeau d'impôt qu'elles entraînent. Notre système est très simple au Canada. Les profits des sociétés qui exploitent à l'étranger comme la *George Weston* devraient être imposés à l'étranger aux taux demandés là-bas et ramenés ici libres d'impôt canadien. Une fois remis aux actionnaires, ils seraient considérés comme profits de sociétés de la même manière que ceux qui sont gagnés au Canada et seraient imposés comme s'ils avaient été gagnés par les sociétés au Canada.

[Texte]

Canada and given tax in the hands of the Canadian shareholders or foreign shareholders in the same way as if they had been earned by the corporation in Canada.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Would this include the dividends plus the dividend tax credit?

**Mr. Gibson:** I am sorry.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Would this include the first 20 per cent?

**Mr. Gibson:** Yes, it would generally qualify for the 20 per cent dividend tax credit which was intended in the first instance as equitable relief for the corporate tax borne by the company; but it might have borne direct corporate tax abroad in the foreign country in which it was earned if that country did not choose to levy a corporation tax. If that is so, the company will have suffered by carrying on business in a country that did not have a corporation tax or some other form of taxation to support the services that are made available in that country.

What is meant by "passive income" as I understand it, are grants, royalties, basically unearned income and trading profits. Profits of that sort, derived from Canadian sources and put into an offshore company, for example, and then brought back into Canada bearing less tax than profits would ordinarily bear having been earned in Canada, are commonly accepted to be an avoidance of tax or a loophole that ought to be corrected.

In other words, if Canadians are able through the use of tax-haven companies to lower or avoid tax on profits that have been generated in Canada and brought back and accrued to them in Canada, this is the kind of thing that is genuinely an avoidance of Canadian tax and should in our law be corrected. So far as I am aware there is nothing wrong with our present law to prevent that, other than the question of administration which I do not think has been very vigorous in this area until recently.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** In other words, one does not require wide-sweeping proposals as enunciated in the White Paper to deal with this particular problem of the tax haven from Canadian companies. Income generated in Canada, taken offshore and then brought back somewhat purified or—I should not say purified but, given an aura of the citizenship...

[Interprétation]

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Est-ce que cela comprend les dividendes plus le crédit d'impôt pour dividendes?

**M. Gibson:** Plaît-il?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Est-ce que cela comprend le premier 20 p. 100.

**M. Gibson:** Oui. En général, cela comprend le 20 p. 100 de crédit d'impôt pour dividendes qui était d'abord considéré par la société comme allègement juste pour l'apport fiscal; mais cela aurait pu porter à l'étranger l'impôt direct sur les sociétés dans le pays où l'on gagne le revenu si ce pays ne décide pas de lever un impôt sur les sociétés. Dans ce cas-là, la société en souffre en faisant affaires dans un pays où il n'y a pas d'impôt de ce genre pour financer les services que fournit ce pays.

Mais, pour ce qui est du revenu passif, ce qu'on veut dire par revenus passifs, ce sont les subventions redevances en somme les profits du revenu gagné, les bénéfices d'exploitation de source canadienne et qui sont investis dans une compagnie étrangère. On les rapporte au Canada moins imposés que s'ils avaient été gagnés au Canada. C'est là un évitement fiscal ou un échappatoire qu'il faut ne plus tolérer.

En d'autres termes, si des Canadiens, par l'emploi de compagnies servant de refuge fiscal, peuvent alléger ou même éviter de payer l'impôt sur les bénéfices produits hors du Canada, ramenés et ajoutés à d'autres au Canada, voilà le genre de chose qui constitue un véritable évitement fiscal et il faut en conséquence corriger ces gens en vertu de la loi. Jusqu'à maintenant, je suis conscient qu'il n'y a rien d'incorrect dans la loi actuelle qui prévoit ce cas si ce n'est que l'administration n'a pas été assez sévère sur ce point jusqu'à présent.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En d'autres termes, on n'a pas besoin des propositions radicales comprises dans le Livre blanc pour venir à bout du problème de refuge fiscal de la part des sociétés canadiennes. Le revenu d'origine canadienne, porté à l'étranger et ramené en quelque sorte purifié, ou plutôt je devrais dire avec la citoyenneté...



[Text]

• 2050

[Interpretation]

**Mr. Gibson:** I would certainly not think so from anything I know of the subject. If there is any serious abuse that cannot be corrected within the present system I am pretty sure it has not been identified publicly.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** What about the question of the expected integration and the question of creditable tax? I understand the proposals are that integration will not take into account more than the 15 per cent or whatever may be the withholding tax in the country of the origin of the dividend and so to that extent Canadian shareholders would be penalized.

**Mr. Gibson:** May I ask the question, do you refer to the flowthrough credit of funds, foreign credit for foreign taxes, Mr. Lambert?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** No, what I am talking about is if you have a foreign subsidiary and there is a tax of something in country "A", the company pays it and then remits to the Canadian parent. In the proposals those earnings which would be paid as dividends to Canadian shareholders could not have creditable tax with respect to them in excess of what was paid in the country of origin of those funds, not the creditable tax paid by the Canadian parents. It is as though the shareholder of the Canadian parent were transformed suddenly into a shareholder of the subsidiary.

**Mr. Gibson:** I think that is quite correct. The credit is given to the shareholder of the Canadian parent company in respect of profits derived from a foreign subsidiary only for the foreign withholding tax, the withholding tax levied on the dividends coming from the foreign subsidiary to the Canadian parent company and only to the extent of 15/85 of the net amount received.

If the foreign country imposes a very high corporate tax and no withholding tax, as I understand it there would be not credit flowing through the Canadian shareholder in respect of those profits. If there is a withholding tax, then 15 per cent would be allowed to pass through to the Canadian shareholders, but no more. At present the system is slightly more generous than that in giving a 20 per cent credit in respect of the 85 per cent that was actually received; it is a lightly different system than the present one. In some respects the proposal for flowing through a credit for the foreign withholding tax would work to the advantage of nonresident shareholders of a Canadian parent company with foreign subsidiaries.

**M. Gibson:** Je ne pense pas, d'après ce que je sais. S'il y a des abus sérieux qui ne peuvent être corrigés selon le régime actuel, je suis sûr que cela n'a pas été rendu public.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Que dire de la question de l'intégration, et de celle des crédits fiscaux? Si je comprends bien, l'intégration ne tiendra pas compte de plus de 15 p. 100 ou quelle que soit la retenue fiscale dans le pays d'origine des dividendes. Alors dans cette mesure, l'actionnaire canadien serait pénalisé.

**M. Gibson:** Puis-je poser une question? Parlez-vous du crédit de transfert des fonds, du crédit étranger pour l'impôt étranger, monsieur Lambert?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Non. Lorsqu'il y a des filiales étrangères et des impôts dans un certain pays «A», la compagnie les paye et remet à la société-mère canadienne. Dans nos propositions, les revenus qui seraient versés en dividende aux actionnaires canadiens ne pourraient avoir de crédits fiscaux attachés à eux comme excédent de ce qui a été payé dans le pays d'origine de ces fonds, non pas le crédit fiscal payé par la société-mère canadienne. C'est comme si l'actionnaire de la société-mère devenait actionnaire de la filiale.

**M. Gibson:** Je pense que c'est juste. Le crédit est accordé à l'actionnaire de la compagnie-mère canadienne quant aux profits provenant d'une filiale étrangère seulement pour les retenues fiscales étrangères, levées sur les dividendes de filiales étrangères à la société-mère canadienne et seulement dans la proportion 15/85 de la somme nette reçue.

Si le pays étranger a des impôts très élevés sur les sociétés et pas de retenue fiscale, il n'y aurait pas si je comprends bien de transfert de crédits à l'actionnaire canadien quant à ces bénéfices. S'il y a une retenue fiscale, 15 p. 100 serait remis à l'actionnaire canadien, rien de plus. A l'heure actuelle, c'est plus généreux: il y a un crédit de 20 p. 100, par rapport au 85 p. 100 déjà reçu; c'est un système légèrement différent. A certains égards, la proposition relative au transfert de crédit quant à la retenue fiscale étrangère sera à l'avantage des actionnaires non résidents de sociétés-mères canadiennes à filiales étrangères.

[Texte]

**Mr. Lambert (Edmonton West):** As I see it under the tax proposals as they now stand it will not be possible for the Canadian company to operate in any developing country where you have concession type or participatory operations with the foreign government as you have, because precisely whatever may be paid as corporate tax or under a development agreement of 50 per cent of the profits at certain stages so that the foreign government is actually licensing the Canadian company at 50 per cent of its gross operating profits, these will not be allowed either as creditable tax.

**Mr. Creber:** That is our understanding.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes. I understand this will apply a lot particularly in the Caribbean and will certainly apply in many of the African countries.

**Mr. Creber:** I do not think one would consider going into those areas under those circumstances.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** No, no. It is impossible.

**Mr. Chairman,** I am limiting my questions because we have covered many of the points and we have seen some of the witnesses before; this is no disrespect to any of them, we like to see them. But we have quite a bit to do and I am going to limit my questions. I appreciate the brief and what was put into it and it raises a particular point again of a well-known Canadian company operating beyond Canada, somehow or other we have got the idea that it is a healthy steer and should be pole-axed.

**The Chairman:** Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Thank you, Mr. Chairman. Most of the questions I have have already been asked by other members of this Committee. I would like to know if the witnesses who are in front of us tonight are against any type of reform of the fiscal act that we have now?

**Mr. Creber:** No.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Your company seems to be against most of the main reforms that we are discussing in the White Paper proposals, are you not?

**Mr. Creber:** I think that is so, yes. We think the social and equitable features of the White Paper could be accomplished without the harmful effects of some of the specific proposals.

[Interprétation]

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Comme je peux le voir, selon les propositions sur la fiscalité, il ne sera pas possible qu'une compagnie canadienne se livre à l'exploitation dans les pays en voie de développement où il y a des opérations de concession et de participation avec les gouvernements de ces pays, parce que, précisément, les impôts sur les sociétés ou, en vertu d'une entente de développement, sur 50 p. 100 des bénéfices à un certain stade de sorte que le gouvernement étranger accorde un exemption de 50 p. 100 sur les bénéfices bruts d'exploitation, eh bien cela ne sera plus admissible non plus comme avoir fiscal.

**M. Creber:** C'est comme ça que nous le comprenons.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui. Je comprends que cela s'appliquera tout particulièrement aux Antilles et à nombre de pays d'Afrique.

**M. Creber:** Dans une semblable conjoncture on ne songerait pas à s'installer dans ces régions.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Non, non. C'est impossible. Nous avons donc couvert bien des points. Je ne veux pas manquer de déférence à l'égard d'aucun d'eux. Je pense que je voudrais limiter mes questions car il reste beaucoup à faire. Je reconnais le bien-fondé du mémoire et de ce qu'il contient. De plus, il apporte un point de vue au sujet de compagnies canadiennes qui ont aussi des exploitations à l'étranger. Je pense que c'est là une voie saine et qu'il faut s'en inspirer.

**Le président:** Monsieur Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Merci, monsieur le président. La plupart des questions que je voulais poser ont déjà été posées par les autres membres du Comité, mais je voudrais savoir si les témoins qui sont devant nous, ce soir, s'opposent à tout genre de réforme du régime fiscal actuel.

**M. Creber:** Non.

**M. Leblanc (Laurier):** Votre compagnie semble s'opposer à la plupart des principales réformes, n'est-ce pas?

**M. Creber:** Oui, je crois, en effet. Nous pensons que les objectifs de justice et d'équité du Livre blanc pourraient être réalisées sans les conséquences néfastes qu'entraîneraient certaines propositions.



[Text]

**Mr. Leblanc (Laurier):** If you are for reform of some sort what type of reform do you think we should put forward? Those reforms were studied before by the Carter Commission and the government is now proposing some of the reforms that were discussed.

**Mr. Creber:** The Province of Ontario suggested some reforms that do not have the problems we have here and they would provide the funds for the social and equitable reforms, the social features of the White Paper.

**Mr. Leblanc (Laurier):** So you would be inclined to be in accord with the reforms put forward by the Province of Ontario?

**Mr. Creber:** As a possibility.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Yes.

**Mr. Creber:** We do not object to a capital gains tax, for instance, with appropriate rates. We think this one has some very undesirable features.

**Mr. Leblanc (Laurier):** You do not object to a capital gains tax? But here you say on page 7:

...we believe that taxation of capital gains in the manner proposed would severely inhibit savings...

I see, you are not against the taxing, it is the way we are doing it.

**Mr. Creber:** The problem is the manner, the way.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Creber, in reply to Dr. Ritchie dealing with the natural resources I think you used the expression, "as long as we had adequate warning". But first I will deal with the natural resources. When the Carter Report became public in 1967 the Minister of Finance at the time gave the government assurance there would be no change for the three-year tax-free period for new mines up to 1974. Do you not think it is some kind of a warning?

**Mr. Creber:** Mr. Chairman, I should make clear I am no expert on the natural resource industries or on natural resource taxation. I have really more problems than enough with my own company.

[Interpretation]

**M. Leblanc (Laurier):** Si vous êtes en faveur de certaines réformes, quel genre de réformes préconisez-vous? Les propositions ont été étudiées par la Commission Carter et le gouvernement en propose certaines.

**M. Creber:** L'Ontario a suggéré certaines réformes qui ne présentent pas les problèmes dont nous avons fait mention ici et qui fourniraient les fonds pour des réformes sociales justes, les objectifs sociaux du Livre blanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Alors vous auriez tendance à être d'accord avec les propositions présentées par l'Ontario.

**M. Creber:** Comme possibilité.

**M. Leblanc (Laurier):** Oui.

**M. Creber:** Nous ne nous opposons pas à l'impôt sur les gains de capital, par exemple, à des taux appropriés. Nous ne pensons pas que cela ait des caractéristiques très souhaitables.

**M. Leblanc (Laurier):** Vous ne vous opposez pas à l'impôt sur les gains de capital, mais vous dites à la page 7 du mémoire:

...nous estimons que l'imposition des gains de capital selon la manière proposée nuirait considérablement à l'épargne. . .

Je vois, vous n'êtes pas contre l'imposition mais c'est la méthode utilisée.

**M. Creber:** C'est bien cela, la façon, la manière.

**M. Leblanc (Laurier):** Merci, monsieur le président.

**Le président:** En réponse à ce que M. Ritchie a dit, au sujet des richesses naturelles vous avez utilisé l'expression suivante «pourvu qu'on nous avertisse assez longtemps à l'avance». D'abord, je voudrais parler des richesses naturelles. Lorsque le Rapport Carter a été publié en 1967, le ministre des Finances de l'époque a assuré le gouvernement qu'il n'y aurait pas de changements pour la période de dégrèvement fiscal de trois ans accordée aux nouvelles compagnies minières, jusqu'à 1974. Ne pensez-vous pas que c'est tout un avertissement?

**M. Creber:** Monsieur le président, je ne suis pas un spécialiste des richesses naturelles ou de l'impôt sur les richesses naturelles. J'ai assez de problèmes comme ça avec ma propre société.

[Texte]

**The Chairman:** So we will deal with your company or tax reform. In 1962 a Royal Commission was established to make a thorough study of taxation and when that Commission was appointed it seemed to meet a lot of favour from the financial world, if I guide myself on annual meetings at the end of that year, but when the Carter Report became public in 1967 the same favour did not seem to exist. I think the financial world or the business world had some kind of warning since 1962 that the tax reform was on its way.

**Mr. Creber:** I think changing taxation is something the business community is aware of and accepts and has to live with daily. The government takes roughly 50 per cent of our earnings at no risk, that is our income tax; if we calculate the indirect taxes, put of some \$3.5 billion I do not know what they take: this is rather a large figure. We live with taxation all the time and we expect that change.

What is difficult, and my remark did not apply particularly to my company, when one enters into a particular business with a particular taxation system and finds that it changes completely, it is pretty hard to carry on. Now, in our own situation here, although we have known tax reform was coming, there is no way we could have known or dreamed of, say, a concept such as a widely-held and closely-held corporation.

• 2100

**The Chairman:** Do you mean that in the over-all picture you would have preferred the Carter recommendations to the White Paper?

**Mr. Creber:** I have not gone back and tried to study every detail of the Carter Commission and put it up against the White Paper but there are many features of the White Paper that in my opinion are much less favourable than the Carter Commission Report. I am quite aware of the fact that the Carter Commission Report reduced the top rate of taxation immediately to 50 per cent, which the White Paper does not do. I think it was full integration in the Carter Commission Report. Now those are two that come to mind off-hand. There have been many, many changes in the White Paper from the Carter Commission's concept that are made to reduce the revenue impact of the Carter Commission Report and do not follow the logical consistency of the Carter Commission, and some of those changes are ones that are causing many of the problems.

**The Chairman:** Gentlemen, like many of our witnesses, you have compared United

[Interprétation]

**Le président:** Alors nous parlerons des réformes fiscales qui se rattachent à votre société. En 1962, une Commission royale a été créée pour faire une étude complète sur la fiscalité. Lorsque la Commission a été mise sur pied, elle semblait fort bien accueillie par les milieux financiers, mais lorsque le Rapport Carter a été publié en 1967, il semblait qu'il était moins bien considéré. A mon avis, le monde des affaires a été averti depuis 1962 de la poursuite d'une refonte de la fiscalité.

**M. Creber:** Oh, je pense que la fiscalité et les réformes fiscales est un phénomène dont le monde des affaires est conscient et qu'il accepte puisqu'il doit vivre avec tous les jours. Le gouvernement prend à peu près 50 p. 100 de nos revenus en impôt sur le revenu. Si nous calculons les taxes indirectes, je ne sais pas combien l'État prend de \$3 milliards et demi. Nous payons toujours des impôts et nous nous attendons à des changements. Ce qui est difficile, et cela ne s'appliquait pas particulièrement à ma société c'est lorsqu'on se rend compte que cela change tout à fait, il est assez difficile d'aller de l'avant. Dans notre cas, même si nous savions que les réformes fiscales s'en venaient nous ne pouvions d'aucune manière concevoir une idée comme les sociétés ouvertes et fermées.

**Le président:** Voulez-vous dire que, dans l'ensemble, vous préféreriez les recommandations du rapport Carter à celles du Livre blanc?

**M. Creber:** Je n'ai pas essayé d'étudier tous les détails du rapport de la Commission Carter par rapport à celles du Livre blanc, mais il y a bien des caractéristiques dans le Livre blanc qui, à mon avis du moins, semblent moins favorables que celles contenues dans le rapport Carter. Il propose contrairement au Livre blanc de ramener à 50 p. 100 le taux maximum d'imposition et je crois précocise la complète intégration; ce sont là deux exemples qui me viennent à l'esprit et beaucoup de changements apportés au rapport Carter par le Livre blanc, en vue de réduire les répercussions sur le revenu et qui disloquent la cohérence du rapport causent, du moins beaucoup d'entre eux, beaucoup des problèmes.

**Le président:** Messieurs, comme beaucoup de nos témoins, vous avez fait une comparai-



## [Text]

States and Canadian rates of income tax. Have you also examined the extent to which the governments of the two countries provide such services as medicare, which must be paid directly in the United States?

**Mr. Creber:** We ourselves have not conducted independent studies between the two. We have had access to many studies made by other people. To properly answer your question the answer is no, that we have not an exact dollar figure. I am afraid I have to deal with this kind of problem on a more pragmatic basis than anything else. My pragmatic basis is this. Can I find a man that can do the job in a company that is making \$16 million worth of sales? I need such a man and I need him badly. There is no way that I can get that man, under today's taxation system, to leave his job in the United States and come here. I have heard all that has been said about race riots in the States and certainly I can go there and, if I am lucky enough to catch a man in New York City at the same level, he may forego income to change his way of life. But New York City is not all the United States, and I think the United States will solve many of its current major problems, such as the race problem and student unrest.

**The Chairman:** When will they solve that problem? Twenty-five years ago I heard the Vice-President of a company from the United States tell a group of Canadians that their big problem in 20 or 25 years will be a social one. They saw it coming but they did not bring any measure to correct it.

**Mr. Creber:** I only repeat, that from my own experience we find that we cannot attract people in many instances because of the tax burden.

**Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, what would you pay a man to run a \$60 million sales business?

**Mr. Creber:** This particular job was not for the presidency; it was for a senior financial job.

**Mr. Kaplan:** Well, that would the going rate be in Canada?

**Mr. Creber:** We are talking about \$40,000. Our rough calculation is that you must pay a man 30 per cent more in Canada to equalize his situation in the United States at that level. We could not do that without destroying our pay scale.

## [Interpretation]

son avec le taux de l'impôt sur le revenu des États-Unis et du Canada, est-ce que vous avez considéré jusqu'à quel point les deux gouvernements fournissent des services comme le *Medicare* qui doit être payé directement aux États-Unis.

**M. Creber:** Nous n'avons pas fait d'étude nous-mêmes, nous avons eu accès à de nombreuses études faites par d'autres et pour répondre avec justesse à votre question, je crois que la réponse est non; nous n'avons pas de données exactes en termes de dollars; je crois que je devrai m'y prendre de façon peut-être plus spontanée. Voilà mon raisonnement pratique: je demande si je peux trouver un homme qui peut accomplir le travail dans une compagnie qui fait 16 millions de dollars de ventes. J'ai besoin d'un tel homme et j'en ai un très grand besoin. Je ne peux absolument pas parvenir, vu le régime fiscal actuel, à faire venir cet homme, au Canada, et à l'engager à quitter son emploi aux États-Unis. A la faveur des troubles raciaux, si je peux trouver quelqu'un à New-York, il se pourrait qu'il se passe d'une partie de son revenu pour changer son mode de vie, mais New-York et les États-Unis sont deux et, là-bas, beaucoup de problèmes seront résolus au point de vue des races et des malaises étudiants.

**Le président:** Quand est-ce qu'ils vont résoudre ce problème parce qu'il y a vingt-cinq ans, j'ai entendu le vice-président d'une compagnie américaine dire à un groupe de Canadiens que le grand problème qui se poserait dans vingt-cinq ans serait justement un problème social. Il y a vingt-cinq ans de cela et bien qu'on en était conscient, on n'a pas pris de mesure pour corriger la situation.

**M. Creber:** Monsieur le président d'après ma propre expérience, je constate que nous ne pouvons pas faire venir personne à cause du fardeau fiscal chez nous.

**M. Kaplan:** Monsieur le président, combien payeriez-vous quelqu'un pour diriger une entreprise dont le chiffre de vente s'élève à 60 millions de dollars.

**Le président:** Vous ne cherchiez pas un président. C'était un poste élevé dans le service des finances.

**M. Kaplan:** Th bien, quelle serait l'échelle des salaires au Canada?

**M. Creber:** Nous parlions de \$40,000. Selon nos calculs bruts, il faut lui payer 30 p. 100 de plus au Canada pour qu'il ait le même appointement brut qu'aux États-Unis. Cela viendrait complètement brouiller notre échelle des salaires.

[Texte]

**Mr. Kaplan:** Do you know at what level the American tax marginal rate passes 50 per cent?

**Mr. Creber:** No. To compare U.S. rates you cannot look at marginal rates, you have to look at income splitting between husband and wife you have to look at deductibility and mortgage interest, you have to look at preferential stock option treatment. Rates alone are the most misleading thing that you can have.

**Mr. Kaplan:** Let me ask this question then. Do you think that the Government of Canada has the option of choosing a system which would present personal tax rates that are the same as those in the United States?

**Mr. Creber:** I think if the Canadian government does not come close to that they will be noncompetitive and in the long run we will suffer quite badly.

**Mr. Gibson:** I could add something to that, if I might. I think it almost has no option really, although that may be a rather galling proposition. But so far as personal income and corporation tax rates are concerned, I think it is pretty clear that if our tax rates get seriously out of line with the U. S. we simply will not be able to compete effectively in the business community. If the corporation tax rate is substantially higher than that of the United States our companies will not be able to compete effectively for capital with U.S. companies.

**Mr. Gibson:** The answer may lie in our choosing to finance a larger proportion of our gross national product by way of public services. It may lie in greater consumption taxes. Certainly so far as corporation comparison of consumption tax sales and excise taxes and that sort of thing is concerned, they need not be, and probably are not, as regressive in nature as the corporation tax is. So I would think it would be preferable to put somewhat greater weight on consumption taxes and less on corporation and individual income taxes as a means of remaining competitive with the U.S. and not attempt to pass across the border burdens for our own social services.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Kaplan:** I just wanted to suggest that the \$40,000 a year man who draws all his income from employment may be more favoured in Canada under the proposed tax system than he is presently in the United States under the present law. I do not know

[Interprétation]

**M. Kaplan:** Savez-vous à quel niveau est-ce que le taux fiscal le plus élevé aux États-Unis dépasse le 50 p. 100?

**M. Creber:** Non, pour comparer avec les taux d'imposition des États-Unis, on ne peut pas prendre les taux les plus élevés. Il faut considérer le partage des revenus entre l'homme et sa femme, les déductions, l'intérêt hypothécaire, le traitement facultatif des actions préférentielles. Les taux seuls sont les plus mauvais guides possibles.

**M. Kaplan:** Alors, croyez-vous que le Gouvernement du Canada puisse choisir un régime qui donnerait des taux d'imposition du particulier qui seraient les mêmes que ceux des États-Unis?

**M. Creber:** Si le Gouvernement du Canada ne s'en approche pas, on ne sera plus capable de faire concurrence et, à long terme, nous allons en souffrir beaucoup.

**M. Gibson:** Il n'y a pas de choix vraiment en ce qui concerne les taux de l'impôt sur le revenu et j'estime qu'il est assez clair que si nos taux d'impôt sont trop différents de ceux des États-Unis, nous ne pourrions certainement pas soutenir la concurrence dans les affaires et si l'impôt sur les sociétés est beaucoup plus élevé qu'aux États-Unis, nos compagnies ne vont certainement pas pouvoir concurrencer sur le plan des capitaux avec les sociétés américaines.

**M. Gibson:** La solution consiste peut-être à financer une plus grande partie de notre produit national brut. Il faudra peut-être imposer plus sur la consommation. Et pour autant qu'on compare l'impôt sur la consommation, l'impôt direct et ce genre de choses on voit qu'il ne faut pas qu'ils soient aussi régressifs que les sociétés et l'impôt sur les sociétés. Donc, je pense qu'il serait préférable d'insister davantage sur les taxes à la consommation que sur l'impôt sur les sociétés et sur le revenu des particuliers pour que nous puissions soutenir la concurrence avec les États-Unis et non pas essayer de dépasser les fardeaux fiscaux d'outre-frontière pour subvenir à nos propres services sociaux.

**Le président:** Merci.

**M. Kaplan:** J'ai voulu simplement dire que celui qui gagne \$40,000 par année pour son emploi sera peut-être plus favorisé au Canada, en vertu du nouveau régime, qu'il ne l'est aux États-Unis. Je n'ai pas de données sous la main, évidemment.



[Text]

this of course because I do not have the figures here.

**Mr. Creber:** That was not our calculation, nor his. He rejected the job.

**The Chairman:** But you said it was the economics that changed his mind.

**Mr. Creber:** The reason that he gave was that he could not afford to stand the tax differential, nor was he prepared to move into the uncertain tax climate of Canada.

**The Chairman:** So he preferred to live under the uncertain social life that they have in the United States?

**Mr. Creber:** Apparently he did not think it was so uncertain, sir.

**The Chairman:** That is not in accordance with what we read and see on TV.

**Mr. Creber:** I think we probably all are aware that the media is inclined to some distortion.

**The Chairman:** Do you not think we could say the same thing in respect of exaggerating what may happen if some of the proposals of tax reform are applied.

**Mr. Creber:** Well, I hope so. I am very much afraid not.

**Mr. Gibson:** I can certainly confirm what Mr. Creber has said from my own experience because we are frequently asked by many clients to provide comparisons for clients who wish to attract an executive from across the border. In order to do so they must first of all demonstrate that the tax climate they are coming to is no less favourable than that in the United States, or if it is that the difference can be made up. The 25 to 30 per cent differential in salary scales that have to be provided to compensate is a pretty fair approximation, apart altogether from the prospect of more onerous estate tax and gift tax and that sort of thing that we have in this country compared to the U.S.

**The Chairman:** With the social security advantages we have in Canada and our standard of living—I understand it is not as high as the United States but it is one of the highest in the world—and the difference in productivity between Canada and the United States, do you think it would be possible and realistic to have a comparison of corporation and personal income tax?

[Interpretation]

**M. Creber:** Ce ne sont pas nos calculs, ni les siens. Il a refusé le poste.

**Le président:** Mais, vous avez dit que c'est le point de vue économique qui l'a fait changer d'idée.

**M. Creber:** La raison qu'il a donnée, c'est qu'il ne pouvait pas se permettre de supporter l'écart des impôts ni de s'installer sous le climat fiscal imprévisible du Canada.

**Le président:** Alors, il a préféré vivre sous le climat social incertain que connaissent les États-Unis?

**M. Creber:** Semble-t-il. Il ne l'a pas considéré à ce point incertain, monsieur.

**Le président:** Ce n'est guère en accord avec ce que nous lisons ou voyons à la télévision.

**M. Creber:** Je crois que nous nous rendons tous compte que les grands moyens de diffusion ont des dispositions à déformer.

**Le président:** Ne pourrait-on pas dire la même chose de l'exagération qu'on manifeste à l'égard des conséquences produites par l'adoption de la réforme fiscale.

**M. Creber:** Je l'espère mais je crains que ce ne soit pas le cas.

**M. Gibson:** Mon expérience peut servir à appuyer ce qu'a dit M. Creber: beaucoup de clients nous demandent de faire des comparaisons pour ceux qui veulent attirer un employé supérieur des États-Unis. Pour ce faire, ils doivent tout d'abord montrer que le régime fiscal du Canada n'est pas moins favorable que celui des États-Unis ou du moins qu'on puisse compenser l'écart entre les deux régimes. L'écart de 25 à 30 p. 100 dans l'échelle des salaires qui doit palier la différence correspond d'assez près à la réalité sans compter la perspective de l'impôt transmis sur les biens par décès qui est plus élevé, l'impôt sur les dons et ce genre de choses qui n'existent pas aux États-Unis.

**Le président:** Compte tenu des avantages de la sécurité sociale et compte tenu du niveau de vie au Canada, je crois que si le niveau de vie n'est pas aussi élevé qu'aux États-Unis, du moins est-il l'un des plus élevés du monde, et si l'on considère la différence de productivité entre le Canada et les États-Unis, croyez-vous qu'il serait possible et réaliste de faire une comparaison de l'impôt sur les sociétés et sur le revenu personnel dans les deux pays?

[Texte]

Do you think it is possible, with about the 30 per cent difference in productivity between the United States and Canada, that our level of income tax for corporations and individual income tax could be about the same?

**Mr. Creber:** I am afraid that if we do not get them reasonably in line our gross national product, taken on a per capita basis in comparison with the United States, would decline to the point where no matter what our rate of income tax is we will not be able to provide comparable circumstances.

**The Chairman:** Do you think we should cut down our social security or cut other expenditures to arrive at the goal you have in mind?

**Mr. Creber:** I did not say I had a goal in mind. My goal really, Mr. Chairman, is to have the most productive economy we can have, and our suggestions in the first part of our brief deal with our concern over having the economy as viable and as productive as can be. I would welcome the greatest degree of social service, the greatest degree of education that we can conceivably have, but I have to run my businesses each year with the available money I have and also at the same time realize that if I do not keep my businesses renewed in terms of capital equipment, in terms of whatever facilities they need so that they can continue to produce, I will either go bankrupt or I will see them gradually decline.

That is what I am concerned about in terms of the White Paper and the economy of Canada. I hope most businessmen today and most people in the country genuinely are concerned over the social inequities that exist. We recognize and we accept that there are poverty levels in this country in many areas that should be removed. We recognize that there are health problems that must be administered and we are prepared to make sacrifices for those, but in all these things there is a balance and what we are concerned about is that the balance may be lost.

There is something that we did not say in the White Paper and it is something that I find of some concern. I find that the motivation I can give to men over 40 and the things I can do for men over 40 to attract them are considerably different than for people under that age. I can attract a man of 50 by a challenge to a job—quite a different kind of appeal—but if we try to appeal to the youth, first of all they may not be interested at all, but even if they are interested the degree of loyalty, the kind of loyalty to school, to home, to country that most of you gentlemen grew

[Interprétation]

Croyez-vous qu'un écart d'environ 30 p. 100 entre les États-Unis et le Canada, met à peu près au même niveau l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu individuel?

**M. Creber:** Si l'on ne maintient pas les deux régimes à un niveau comparatif, le produit national brut par tête diminuera tellement que quel que soit notre taux d'impôt sur le revenu, nous ne pourrions pas assurer des services comparables.

**Le président:** Est-ce que vous estimez que nous devrions réduire nos dépenses pour l'assurance sociale ou quelque autre dépense pour arriver au but que vous aviez à l'esprit?

**M. Creber:** Je n'ai pas mentionné de but que j'ai à l'esprit. J'ai pour but, M. le président, l'économie la plus productive possible; et nous disons, au début de notre mémoire, que nous nous soucions d'avoir une économie aussi viable et aussi productive que possible. Je souhaite qu'on dispense autant de service social que possible, autant d'éducation que possible. Mais je dois faire marcher mes affaires avec l'argent que j'ai à ma disposition et je me rends compte aussi que si je ne renouvelle pas mon matériel et les installations qu'il faut pour que mes entreprises continuent de produire, je vais faire faillite ou voir mes affaires périr et c'est ça qui me préoccupe au regard du Livre blanc et de l'économie du Canada. J'espère que la plupart des hommes d'affaires et le public en général, se soucient très sérieusement des inégalités sociales qui existent. Nous reconnaissons qu'il y a des niveaux de pauvreté au Canada et nous sommes conscients qu'il faille les éliminer. Nous reconnaissons qu'il y a un problème en regard de la santé et nous sommes prêts à faire des sacrifices pour régler ces problèmes. Il y a toujours un équilibre à établir et nous craignons que l'équilibre ne soit perdu.

Nous avons omis un point dans le Livre blanc qui me préoccupe particulièrement. Je trouve que les hommes de plus de 40 ans sont motivés de façon très différente de celle des jeunes et je dois trouver des moyens tout à fait autres pour les gagner. Je puis recruter un homme de 50 ans en lui proposant un emploi qui mettra en jeu son esprit de compétition, mais si j'essaye d'y intéresser un jeune, si parfois il y trouve d'abord quelque intérêt, je me rends compte que le sentiment de fidélité, fidélité au foyer, au pays, dont vous avez, messieurs, été imbus dès le jeune âge, ce sen-



[Text]

up with does not exist today. The American youth will not go to war in Viet Nam. They come to Canada or they rebel.

**The Chairman:** Do you mean all youth, or is it only a very, very small minority?

**Mr. Creber:** I am afraid that it is a larger group than we care to think about. There tends to be in that area a feeling, "Well, my loyalty is due depending on the return that comes" and I do not think as a country we are going to be able to appeal to the generation that is coming to make tremendous sacrifices in the name of being Canadians alone.

I think we have to show them, and build for them, and attract them to have that loyalty by the desirability of living here. Now, that desirability is not just what their pay cheque is after taxes. Certainly it is the quality of life as well, but the pay cheque after taxes is an equally important factor.

**The Chairman:** You suggest, gentlemen, removing the distinction between widely- and closely-held corporations. Will this not exaggerate the difference between closely-held corporations and the partnerships with which they compete?

**Mr. Gibson:** If I may answer that Mr. Chairman, the suggestion made in the brief that the distinction between closely-held and widely-held corporations be eliminated is really made in combination with two other suggestions in the brief that (a) we retain the present form of integration; that is, the 20 per cent dividend credit or a dividend credit at corporations at a low rate at the corporate level and (b) that the low rate of tax be maintained at least for the companies with low incomes.

If that were done, the distinction between the taxation treatment of a small, closely-held company and a partnership would not be very great, not more so than it is at present because our present system of taxing small corporations at a low rate at the corporate level and the 20 per cent dividend credit in respect of dividends passing out of the company into personal hands results in very close to full integration for the small company and leaves it in very, very much the same position as with the business that was unincorporated.

We believe that is a sensible system to retain. It is not theoretically or ideally terrific but it comes as close to it as we are likely

[Interpretation]

timent n'existe plus de nos jours. Il se trouve que les jeunes Américains ne vont pas à la guerre au Vietnam. Ils immigreront au Canada ou alors, ils se mutinent.

**Le président:** Vous voulez dire la jeunesse ou simplement une toute petite minorité?

**M. Creber:** Je crois bien que le groupe est plus important que nous ne voudrions le penser. Il se dessine à ce sujet un sentiment qui se résume à peu près à ceci: «Ma fidélité dépend de ce que j'en retire en retour». Et je ne pense pas, en tant que pays, que nous puissions attendre de la génération qui s'en vient qu'elle fasse des sacrifices au seul nom de leur état de Canadiens.

Il faut, à mon avis, leur démontrer et leur donner des raisons tangibles de croire qu'en raison de la vie agréable que nous menons ici, ils doivent se sentir attirés vers cette fidélité. Entendons-nous. Cet attachement ne se résume pas à l'allure du chèque de paye une fois d'impôt déduit. C'est aussi la valeur de la vie qui compte, mais le salaire après déduction d'impôt a une importance toute aussi grande.

**Le président:** Vous proposez, messieurs, d'éliminer la distinction entre compagnies ouvertes et fermées. Est-ce que cela va amplifier la différence entre les sociétés fermées et les sociétés avec lesquelles elles entrent en concurrence.

**M. Gibson:** Nous proposons dans le mémoire d'éliminer la distinction entre les sociétés fermées et ouvertes. Nous l'avons fait par rapport à deux autres propositions: d'abord, maintenir les modalités actuelles d'intégration, c'est-à-dire le crédit de dividende de 20 p. 100 ou un crédit de dividende à un niveau quelconque qui puisse s'appliquer à toutes les sociétés et, deuxièmement pour les moins, conserver un taux réduit d'impôt pour les sociétés à faible revenu.

S'il en était ainsi la distinction entre le traitement fiscal des sociétés fermées et des sociétés ne serait pas très grande, pas plus qu'elle ne l'est à l'heure actuelle car le régime actuel d'imposition des petites entreprises à taux réduit au niveau des sociétés et le crédit de dividende de 20 p. 100, quant aux dividendes qui passe des sociétés dans les mains personnelles revient de très près à l'intégration pour les petites sociétés et les laissent à peu près dans la même position que les entreprises qui n'ont pas été légalement constituées.

Je crois que c'est un régime qu'il est logique de maintenir. Il n'est pas formidable sur le plan théorique, mais il s'en approche d'au

[Texte]

ever to achieve. That, I think, is the position the brief has taken on the subject.

**The Chairman:** I have a last question, gentlemen, and then I shall recognize Dr. Ritchie. What are the economic benefits of the corporate complexity of your firm? Will there not be an advantage to you in simplifying your corporate structure?

**Mr. Creber:** Would there be an advantage in simplifying our corporate structure?

**The Chairman:** Your corporate structure, yes.

**Mr. Creber:** We would dearly love to simplify our corporate structure and are working on it.

**The Chairman:** What are the economic benefits of the corporate complexity of your firm as it is now?

**Mr. Creber:** What are the benefits to the economy?

**The Chairman:** No, I mean to your firm.

**Mr. Creber:** Of the White Paper?

**The Chairman:** What are the economic benefits of the corporate complexity of your firm as it is made up now?

**Mr. Creber:** The complications give us no benefit. These were complications we got as result of buying them. For instance, we bought Kelly, Douglas Company, Limited which is one of our large companies. I think its sales are over \$200 million a year. We own that company by owning two thirds of the Class B stock, which is the voting stock, and some of the Class A. When we came to make our deal to acquire them there already was Class A and Class B so we did not create that. That was a historical fact.

It also happened that the Class B stock, the two thirds which we bought, was held by two separate companies. There was a company called Edward Douglas Company and another called Kelmec Investments Limited. Each of those had some shareholders and for various legal reasons they would only sell to us not by selling us the shares of Kelly, Douglas, but by selling us the shares of Kelmec and Edward Douglas, so to acquire the control of one company we wound up with three corporate entities in our organization.

[Interprétation]

près qu'il nous est possible de le réaliser. C'est là, je crois, la position prise à ce sujet par le mémoire.

**Le président:** Une dernière question et je laisse la parole à M. Ritchie. Quels sont les avantages économiques qu'apporte la complexité de votre société. Ne serait-il pas avantageux pour vous de simplifier vos structures?

**M. Creber:** Vous désirez savoir s'il y aurait des avantages à simplifier nos structures?

**Le président:** En tant que société, oui.

**M. Creber:** Nous aimerions beaucoup simplifier nos structures et nous y travaillons.

**Le président:** Quels seraient les avantages économiques de la structure complexe actuelle de votre compagnie?

**M. Creber:** Quels sont les avantages pour l'économie?

**Le président:** Non, je veux dire pour votre société.

**M. Creber:** Du Livre blanc?

**Le président:** Quels sont les avantages économiques pour votre compagnie?

**M. Creber:** La complexité de notre entreprise ne nous apporte aucun avantage. C'est le résultat de nos achats consécutifs. Par exemple, nous avons acheté *Kelly, Douglas and Company, Limited*, une de nos grandes sociétés dont les ventes dépassent 200 millions de dollars par année.

Nous possédons cette compagnie parce que nous avons acquis deux tiers de la catégorie B des actions qui constituent les actions qui permettent de voter et certaines de la catégorie A. Quand nous avons négocié pour les acheter, il y avait déjà les catégories A et B. De ce fait, nous ne les avons pas constituées, elles existaient déjà.

Les actions de la catégorie B, les deux tiers que nous avons achetées, appartenaient à deux compagnies différentes, d'une part *Edward Douglas Company Ltd.*, et l'autre *Kelmec Investments Limited*. Chaque société avait des actionnaires et pour différentes raisons d'ordre juridique, ils ne voulaient pas nous les vendre. Puisqu'ils ne nous vendaient pas les actions de *Kelly, Douglas and Company, Limited*, mais celles de *Kelmec* et de *Edward Douglas*, de manière à contrôler une société, nous nous sommes retrouvés avec trois sociétés distinctes dans notre organisation.



## [Text]

What they did, of course, was to pass on to us some problems of taxes and designated surplus which we are living with and trying sort out. Because we were not interested in distributing income—we were interested in building—the facts of designated surplus did not bother us, but it now bothers us, if we had to try to get rid of those companies in order to avoid complexities of going from widely-held to closely-held to widely-held. I was a lawyer in this picture before I assumed my present job so maybe I have to take some of the responsibility for it, but unfortunately we spend a lot of man hours on this. We have not been successful in finding too many ways to simplify it. We have done some simplification, but every time we do go to simplify it, we run into a shareholder on the other side.

**The Chairman:** What is the name of the publication you are referring to?

**Mr. Creber:** This one? This is a copy of our annual report. I have copies here if any of the members would like to have one.

**The Chairman:** I think they will be appreciated by the members.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Is that the 1968 annual report?

**Mr. Creber:** This is the 1969 one.

**The Chairman:** I think they will appreciate it.

**Mr. Creber:** That does not consolidate all of our companies.

**The Chairman:** I think, Mr. Lambert, I have to recognize Dr. Ritchie first.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** This is an explanatory note. I do not think Mr. Creber would want the record to be incorrect. I asked him whether George Weston Limited had any interests overseas in the United Kingdom and Europe and the answer was, no. What about all the Fine Fairs?

**Mr. Creber:** The Fine Fair organization is a completely separate organization. Mr. Weston, who was the founder of this group of companies, went to England in 1933 or 1934 and he built a similar, but under completely separate ownership, type of organization in England and subsequently in Europe. The English operations, the German operations, the Australian operations and the South African operations are headed under Associated British Foods Limited, which is an English public company that has no relationship with the North American entities in George Weston Limited.

## [Interpretation]

Ils nous ont donc refilé certaines complications sur le plan fiscal tel l'excédent autorisé, problèmes que nous essayons de résoudre. Nous ne voulions pas distribuer le revenu, nous étions intéressés à construire, aussi ce qui concerne l'excédent autorisé ne nous dérangeait-il pas mais, à présent cela nous cause des soucis si jamais nous voulions essayer de nous débarrasser de ces sociétés de manière à éviter les difficultés que cause le passage de société ouverte à société fermée à société ouverte. Dans ce contexte-là, j'étais avocat avant d'occuper mon poste actuel, j'en suis donc peut-être responsable dans une certaine mesure mais nous n'avons pas trouvé de façon de simplifier les choses. Chaque fois qu'on essaie de simplifier, il y a un problème par rapport aux actionnaires.

**Le président:** Quel est le nom de la publication à laquelle vous faites allusion?

**M. Creber:** Celle-ci? C'est un exemplaire de notre rapport annuel. J'ai d'autres exemplaires si certains membres aiment en avoir.

**Le président:** Je crois que les membres aimeraient bien cela.

**M. Leblanc (Laurier):** Est-ce le rapport pour l'année 1968?

**M. Creber:** Non, pour 1969.

**Le président:** Je crois que les membres seraient heureux d'en avoir un exemplaire.

**M. Creber:** Il ne tient pas compte de toutes nos compagnies.

**Le président:** Je crois, monsieur Lambert, que je vais devoir donner la parole à M. Ritchie en premier.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il s'agit d'une explication. Je ne crois pas que M. Creber veuille des erreurs dans le rapport. Je lui ai demandé si la compagnie *George Weston Limited* avait des intérêts au Royaume-Uni et en Europe, et il a répondu que non. Et les compagnies *Fine Fairs* alors?

**M. Creber:** Les entreprises *Fine Fairs* sont un organisme tout à fait distinct. M. Weston qui a été le fondateur de ce groupe d'entreprises s'est rendu en Angleterre, en 1933 ou 1934, et il a établi, en Angleterre et en Europe, le même genre d'organisation mais dont la propriété était tout à fait autre. En Angleterre, en Allemagne, en Australie et en Afrique du Sud, les compagnies sont groupées sous le titre *British Foods Limited* qui est une société publique et qui n'a aucun rapport avec les compagnies *George Weston* de l'Amérique du Nord.

[Texte]

• 2120

**Mr. Lambert (Edmonton West):** This chart is misleading then.

**Mr. Creber:** Excuse me. In 1966...

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Oh, I see.

**Mr. Creber:** ...Fine Fair Foods Limited was a subsidiary of George Weston Limited. This was sold back to Associated British Foods Limited in 1968 and gave us a net gain I think of \$40 million. We made \$40 million cash in our balance sheet on that deal. At the very back of that annual report, Mr. Lambert, you will see again a list and it is broken down by divisions. Fine Fair does not appear there because it was sold and we took in the \$40 million into our balance sheet.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes, but I wanted to raise this point. This is misleading to that extent. I know that in my wife's home city in the U.K. there are Fine Fair operations which are known as Westons. That is all there is to it.

**Mr. Creber:** And it is still part of Westons, but Westons England now.

**The Chairman:** The document that you have was not supplied by the company. It was supplied by our advisers.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Oh.

**The Chairman:** Mr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, we heard the tax people, Mr. Brown and Mr. Bryce, suggest very strongly that the income tax was probably the fairest tax. Do you think that this has some serious drawback in a sense? It is only one of many taxes.

**Mr. Creber:** I think that is questionable. It depends on so many different things.

**Mr. Gibson:** I would like to comment briefly on that. I think it may be the fairest tax. Unfortunately we cannot finance all our public expenditures by that particular form of tax, or at least we have not found out how to do so at the moment. As long as the United States and other countries rely fairly heavily on indirect taxes, then I think we would be extremely foolish to try and move too far into reliance on personal income tax. This is my own view, but it is perfectly evident we could not finance our public expenditures in this country solely on an income tax base.

[Interprétation]

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Le tableau est trompeur dans ce cas-là.

**M. Creber:** Excusez-moi. En 1966...

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je vois.

**M. Creber:** Fine Fair Foods Limited était une filiale de George Weston Limited. Cette entreprise a été revendue à Associated Food Limited en 1968 et nous avons eu un bénéfice net d'environ \$40 millions. Nous avons réalisé un profit de \$40 millions par cette transaction. A la fin de ce rapport annuel, vous verrez, monsieur Lambert, que le nom de Fine Fair n'apparaît pas parce que cette compagnie a été vendue et nous avons porté la somme de \$40 millions au bilan.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui, mais j'aimerais mentionner que cela pourrait nous induire en erreur, jusqu'à un certain point. Je sais que dans la ville natale de ma femme, au Royaume-Uni, il y a des entreprises Fine Fair qui sont connues sous le nom de Weston.

**M. Creber:** Cela fait encore partie de Weston, mais de Weston d'Angleterre maintenant.

**Le président:** Votre document n'a pas été fourni par la compagnie, mais par nos conseillers.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ah.

**Le président:** Monsieur Ritchie.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, M. Brown et M. Bryce ont dit que l'impôt sur le revenu était probablement l'impôt le plus juste. Est-ce que vous croyez qu'il y a des inconvénients à cela? Ce n'est qu'un impôt parmi plusieurs.

**M. Creber:** C'est là matière à discussion. Cela dépend de tellement de choses.

**M. Gibson:** J'aimerais dire quelques mots à ce sujet. A mon avis, c'est peut-être l'impôt le plus juste. Malheureusement, nous ne pouvons fournir tous les fonds nécessaires à nos dépenses publiques par l'entremise de cet impôt, ou du moins nous n'avons pas trouvé le moyen de le faire à l'heure actuelle. Tant que les États-Unis et d'autres pays auront recours aux impôts indirects, je crois que nous aurions tort de trop compter sur l'impôt sur le revenu personnel. C'est là mon opinion, mais il est évident que nous ne pourrions vraiment pas fournir les fonds pour nos dépenses publiques simplement en nous servant de l'impôt sur le revenu.



[Text]

**Mr. Ritchie:** One further comment on your comment on what appeals to the 40 and 50-years-olds and what appeals to the younger people in your experience. Do you feel that the White Paper is kind of a curious dichotomy of purpose? On one hand, particularly young people wish to buy the country back, as the saying goes, but are we willing to pay the price? How does the White Paper fit in?

**Mr. Creber:** I felt the White Paper in that respect was harmful. For instance, we talked over the problem of the non-recognition of foreign taxes. The brokers, when the White Paper came out, were quick to ask us if we had enough Canadian earnings to cover our dividends and to get credits. Now obviously if one has foreign earnings and has sufficient dividend income, other income from Canadian sources to cover dividends, that means you do not move up your foreign income and you leave it where it is. You may grow from that. Also you would not voluntarily go out and expand with new money. I just do not think it is a logical way to fit into the scheme of wanting to re-acquire ownership of our resources.

Further than that, the only way you can buy back our resources if you allow some accumulations of money somewhere. All right, the government can buy it back if the government wants to take the money and that would be a justifiable, social philosophy. If that is the social philosophy of the White Paper, it should be enunciated. If it is not the philosophy it should also be enunciated. But if it is not the philosophy of the White Paper and you are still going to allow a private sector and you want a private sector that is growing, you are going to have to allow accumulation somewhere.

**The Chairman:** Mr. Creber, in the case you mentioned of not having been able to convince American citizens to come to Canada in a managerial capacity or an administrative capacity...

**Mr. Creber:** It was a senior financial job.

**The Chairman:** Do you expect that in the near future Canada will have a reservoir of these people available with our young generation coming along?

**Mr. Creber:** To me the shortest commodity that there is is skilled, trained manpower of the type that will take an initiative and go ahead. In our whole society, the value for being prepared to do that has been declining,

[Interpretation]

**M. Ritchie:** Maintenant, en ce qui a trait à ce qui plaît aux personnes de 40 à 50 ans et aux jeunes, croyez-vous que le Livre blanc divise les buts que nous avons? D'une part, les jeunes surtout veulent acheter le pays, comme on dit, mais, est-ce que nous voulons vraiment payer ce que cela coûterait? Quel est le rôle du Livre blanc?

**M. Creber:** J'ai trouvé, qu'à cet égard, le Livre blanc pourrait être nuisible. Nous avons déjà parlé de la non-reconnaissance des impôts étrangers. Les courtiers nous ont demandé dès la parution du Livre blanc si nous avions suffisamment de gains canadiens pour couvrir nos dividendes et pour obtenir des crédits. Il va de soi que si l'on a des gains étrangers, suffisamment de revenus provenant des dividendes et d'autres revenus de ressources canadiennes qui couvriraient les dividendes, il ne serait pas judicieux d'avancer les revenus étrangers. Il faut les laisser là où ils sont. Et, c'est à partir de ce point qu'on peut se développer. De plus, vous ne prendriez pas de l'extension avec de nouveaux capitaux. Je ne crois vraiment pas que ce soit là une façon logique de reprendre la propriété de nos ressources.

De plus, la seule façon de racheter nos ressources, c'est de permettre à l'argent de s'accumuler. Il est vrai que le gouvernement peut le racheter s'il veut prendre l'argent et c'est là une philosophie sociale très légitime. De plus, si cette philosophie est celle du Livre blanc, celui-ci devrait l'énoncer. Mais, si c'est le cas contraire, et si vous permettez encore l'existence d'un secteur privé, il faudra absolument qu'il y ait accumulation de fonds à un endroit ou à un autre.

**Le président:** Monsieur Creber, vous avez dit que vous n'avez pas pu attirer les Américains à venir au Canada pour occuper un poste de direction de l'administration...

**M. Creber:** C'était un poste supérieur dans le service des finances.

**Le président:** Croyez-vous que le Canada dans un avenir rapproché aura un réservoir de personnes qualifiées parmi les jeunes de la prochaine génération?

**M. Creber:** Ce qui manque le plus, à mon avis, c'est la main-d'œuvre qualifiée, adéquatement formée et qui pourrait prendre de l'initiative et aller de l'avant. Dans notre société, la valeur qu'on accordait à l'état de disponibi-

[Texte]

not only in the senior levels. For instance, most industries now cannot replace a supervisory staff. A supervisor used to be a skilled tradesman with a tremendous pride in his calling and he was not a union man and he would work 60 to 65 hours a week if necessary.

Industry has been very foolish. We have not paid those men enough to make a differential, so that a man whose hourly rate will get him overtime winds up much better off than a supervisor. And through our own stupidity we have put these people in short supply. But as we move up the scale, the managerial level is in tremendously short supply too because the demands in terms of time and nervous energy are fairly great and the rewards probably have been declining. It takes time to train people and not everyone has the potential. I would say the shortest thing we have in our company is a reservoir of good skilled personnel. We have adopted the policy now that if we found we had not a job for them we would hire them and we would make a job, because we know that tomorrow we will have a critical need. It is difficult for us to throw up the number we need in comparison with the country to the south of us. We have difficulties in our production runs. It costs us more because of the size of our runs but we have to learn to live with that. And the way to live with that is that we have to be a little smarter. We need to train and get the best people we can and the more we can and it is difficult, sir. I can say that in all honesty and sincerity.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen, for the summation of your brief on the White Paper on tax reform and for your presence here tonight to reply to questions directed to you by the member of this Committee. Thank you very much.

**Mr. Creber:** I thank you all for your courtesy.

[Interprétation]

lité a perdu de l'importance, et pas seulement aux niveaux supérieurs. Par exemple, la plupart des industries ne peuvent remplacer leur personnel de surveillance. Autrefois, le surveillant était un travailleur qualifié, très fier de son travail, qui n'était pas membre d'un syndicat et qui travaillait de 60 à 65 heures par semaine, s'il le fallait.

L'industrie a fait une grosse erreur. Nous n'avons pas payé ces gens suffisamment pour créer un différentiel, et de ce fait, un homme dont le taux horaire lui donnerait du temps supplémentaire finit par gagner davantage qu'un surveillant. C'est donc de notre faute si nous sommes à court de surveillants. Cependant, à mesure que nous montons l'échelle, nous nous apercevons qu'il y a aussi une pénurie de gérants, car ces emplois exigent beaucoup de disponibilités et d'énergie et les compensations ont diminué. Il faut beaucoup de temps pour former ces gens et ce n'est pas tout le monde qui a les aptitudes nécessaires. Ce qui nous manque surtout, c'est un réservoir de personnel qualifié. Nous avons adopté la politique suivante, à savoir, nous embauchons une personne même si nous n'avons pas d'emploi pour elle, quitte à lui créer un emploi, car nous savons que demain nous aurons besoin de cette personne. Il nous est difficile d'établir le nombre de gens qu'il nous faut, en comparaison avec les États-Unis. Nous faisons face à des problèmes de production. Il nous en coûte plus qu'aux États-Unis, mais on doit l'accepter, et pour l'accepter, il nous faut faire mieux que les États-Unis. Il nous faut rejoindre et former les personnes les plus compétentes; et cela est difficile, monsieur, je puis vous le dire en toute sincérité.

**Le président:** Merci messieurs d'être venus nous présenter votre mémoire sur les réformes fiscales du Livre blanc et d'avoir répondu aux questions des membres de ce comité. Merci beaucoup.

**M. Creber:** Je vous remercie tous de votre courtoisie.



## APPENDIX A-30

THE WHITE PAPER AND THE CANADIAN  
CAPITAL MARKET

A submission by The Toronto Stock Exchange  
on Proposals for Tax Reform

May 1970

## CONTENTS

Index of Appendices

## CHAPTER ONE

Summary of principal conclusions and  
recommendations

## CHAPTER TWO

Perspectives for tax reforms

## CHAPTER THREE

The taxation of the corporation and the  
shareholder

## CHAPTER FOUR

Taxation of capital gains

## CHAPTER FIVE

General commentary

## APPENDICES

«A» to «J»

Des exemplaires de ce mémoire, en français,  
seront disponibles, sur demande, à la Bourse  
de Toronto, Canada.

## INDEX OF APPENDICES

APPENDIX «A» Share distribution of some  
companies recently listed on The Toronto  
Stock Exchange

APPENDIX «B» 140 large Canadian private  
companies by industry and by extent of  
foreign interest at the end of 1965

APPENDIX «C» Concentration of investments  
by the investment intermediaries

APPENDIX «D» List of companies having  
classes of securities listed on The Toronto  
Stock Exchange but, control is limited to  
another class of security which is unlisted

APPENDIX «E» Companies in identical in-  
dustries and segregated according as to  
whether they are publicly-held companies or  
are non-public

APPENDIX «F» Listings on The Toronto  
Stock Exchange in which during the year  
1969 there was limited trading

## APPENDICE «A-30»

LE LIVRE BLANC ET LE MARCHÉ DES  
CAPITAUX CANADIEN

Mémoire sur les propositions de réforme  
fiscale présenté par la Bourse de Toronto

Mai 1970

## TABLE DES MATIÈRES

## Chapitre UN

Sommaire des principales conclusions et  
recommandations

## Chapitre DEUX

Perspective de réforme fiscale

## Chapitre TROIS

L'imposition des corporations et des action-  
naires

## Chapitre QUATRE

L'Imposition des gains de capital

## Chapitre CINQ

Commentaires généraux

Annexes A à J

## INDEX DES ANNEXES

ANNEXE «A» Distribution des actions de  
quelques compagnies récemment inscrites à la  
cote de la Bourse de Toronto

ANNEXE «B» 140 compagnies privées cana-  
diennes importantes classées d'après l'indus-  
trie dont elles font partie et le pourcentage  
des intérêts étrangers dans ces compagnies à  
la fin de 1965

ANNEXE «C» Concentration des placements  
des institutions financières

ANNEXE «D» Liste des compagnies ayant  
certaines catégories d'actions cotées à la  
Bourse de Toronto mais dont le contrôle est  
limité à une autre catégorie d'actions qui n'y  
sont pas cotées

ANNEXE «E» Liste des compagnies classées  
par industrie et divisées en deux catégories:  
compagnies publiques et compagnies privées

ANNEXE «F» Titres des compagnies inscrites  
à la Bourse de Toronto ayant fait l'objet de  
transactions limitées au cours de 1969

APPENDIX "G" Long-established Canadian companies whose shares have experienced substantial capital appreciation and whose dividend yields have been relatively low

APPENDIX "H" Income tax costs that shareholders of CHC's would ultimately have to pay within the proposed tax structure should the CHC's decide to change to a WHC

APPENDIX "I" A comparison of the impact of federal estates taxes in Canada and the U.S.A.

APPENDIX "J" A comparison of the impact of a capital gains tax on a 'typical' investment portfolio under 1) five-year revaluations or 2) a roll-over approach

## CHAPTER ONE

### Summary of Principal Conclusions and Recommendations

In presenting this submission, it is the wish of the Toronto Stock Exchange to contribute usefully to the development of a tax system which effectively fosters an economy beneficial to all Canadians. We have limited our comments largely to those areas where we feel our experience in, and knowledge of, the Canadian capital market permits us to make a useful contribution. In particular, we have concentrated upon those proposals which we feel would influence in a significant manner the operation of the Canadian capital market.

Time constraints have not permitted us to explore all of those avenues of reforms which we should have liked to consider. We should be most pleased, however, to work with the Committee on any matters where it is felt our particular competence would permit us to make a useful contribution.

It is our view that a just tax system can be a potent force in directing and promoting the development of the economy and in enhancing the quality of life. We submit that Canada requires a tax system which positively encourages saving and the provision of venture capital for investment in developing enterprises, and which provides a climate stimulating to those persons who possess the skills, enterprise and enthusiasm necessary for the development and efficient use of our resources. Such a tax system would encourage an adequate flow of capital into the capital market, and would permit that market to

ANNEXE «G» Compagnies canadiennes établies depuis longtemps dont les actions ont bénéficié d'une plus-value de capital considérable et dont le rendement en dividendes a été relativement faible.

ANNEXE «H» Frais en impôt sur le revenu que les actionnaires de corporations canadiennes fermées devraient payer en fin de compte, conformément au système fiscal proposé, s'ils décidaient de transformer leur compagnie fermée en une compagnie ouverte.

ANNEXE «I» Comparaison des répercussions de l'impôt sur les biens transmis par décès au Canada et aux États-Unis.

ANNEXE «J» Comparaison des répercussions de l'impôt sur les gains de capital sur un portefeuille «typique» 1) en cas de réévaluations quinquennales et 2) suivant la méthode du roulement.

## CHAPITRE UN

### Sommaire des principales conclusions et recommandations

En soumettant son mémoire, la Bourse de Toronto se propose de contribuer effectivement à l'établissement d'un système fiscal favorisant le développement d'une économie qui profite à tous les Canadiens. Dans nos observations nous nous sommes cantonnés aux domaines dans lesquels notre expérience et notre connaissance du marché canadien des capitaux nous permettent d'apporter une contribution utile. En fait, nous avons surtout concentré nos efforts sur les propositions qui, selon nous, exercent une influence certaine sur le fonctionnement du marché canadien des capitaux.

Le délai qui nous est imparti ne nous a pas permis d'explorer tous les aspects des réformes que nous aurions voulu étudier. Toutefois, nous serions heureux de collaborer avec le Comité si notre compétence dans un domaine quelconque nous permettait d'y apporter une contribution utile.

Nous estimons qu'un système fiscal équitable peut constituer un puissant levier pour assurer et favoriser l'expansion de l'économie et l'amélioration de la qualité de la vie. Nous soutenons que le Canada a besoin d'un système fiscal qui favorise directement l'épargne et la constitution de capitaux prêts à s'investir dans des entreprises en voie de développement et qui assure un milieu favorable à ceux qui ont la compétence, l'esprit d'entreprise et l'enthousiasme voulus pour la mise en valeur et l'emploi efficaces de nos ressources. Un tel système fiscal encouragerait l'afflux de capitaux suffisants sur le marché des capitaux et



allocate funds—largely on the basis of economic considerations—to their most productive uses.

Our detailed examination of the proposals contained in the White Paper persuades us that its authors have not chosen to provide Canada with such a tax system. Rather, they seem to have been content merely to provide a tax system which "does not interfere seriously with economic growth and productivity" (Para. 1.10). We consider this essentially negative attitude towards economic growth to be particularly inappropriate for Canada at this stage of its economic development. Indeed, it would appear that several of the major proposals contained in the White Paper not only fail to promote and encourage growth, but would actually discourage it significantly, and this at the expense of precisely those whom the White Paper would hope to benefit.

The Toronto Stock Exchange has offered in this Submission some alternative recommendations which would permit the attainment of the goals set forth in the White Paper. Our principal conclusions and recommendations are summarized below and also, in more detail, in the synopses included in Chapters Three and Four, the main analytical chapters.

## CHAPTER TWO

### Perspectives for tax reform

We find in the White Paper an undue emphasis upon considerations of short-term equity, while the longer-run equity implications of the proposals based upon these considerations have received insufficient attention.

If our major social and economic objectives are to be realized, the demands upon our capital resources will be enormous. If these demands are to be satisfied, the Canadian capital market must operate as efficiently as possible. The promotion of this efficiency is, therefore, an objective of the utmost importance, and one which our tax reformers must keep in mind.

In mobilizing savings for productive use and allocating capital efficiently among competing uses, the capital market performs an extremely important economic function. If this function is to be discharged with the utmost effectiveness, it is imperative that the tax system be neutral as between competing uses of capital. In this respect the proposals of the White Paper are defective.

permettrait à ce marché de répartir les fonds—surtout en fonction de considérations économiques—là où ils seraient le plus efficacement employés.

L'examen en détail des propositions exposées dans le Livre blanc nous a convaincus que ses auteurs ne se sont pas préoccupés de doter le Canada d'un tel système fiscal. Ils se sont plutôt contentés de fournir un régime fiscal qui «n'entrave pas gravement le développement économique et la productivité» (Par. 1.10). Nous considérons que c'est là une attitude essentiellement négative à l'égard de l'expansion économique et cette attitude ne convient pas du tout à un pays comme le Canada qui en est au stade de développement économique que nous connaissons. En effet, il semble que non seulement plusieurs des principales propositions exposées dans le Livre blanc ne favorisent ni n'encouragent l'expansion mais la découragent nettement au détriment de ceux que le Livre blanc espérait précisément favoriser.

Dans son mémoire, la Bourse de Toronto offre des solutions de rechange qui permettraient d'atteindre les buts que le Livre blanc s'était fixés. Nos principales recommandations et conclusions sont résumées ci-dessous et, plus en détail, dans les tableaux présentés aux chapitres trois et quatre qui sont les chapitres analytiques principaux.

## CHAPITRE DEUX

### Perspectives de réforme fiscale

Nous constatons que le Livre blanc insiste trop sur des considérations d'équité à court terme au détriment des répercussions à long terme que les propositions de réforme, basées sur ces considérations, auront sur l'équité.

Si nous voulons réaliser nos principaux objectifs sociaux et économiques, les exigences qui se feront sentir sur nos ressources de capitaux seront considérables. Pour répondre à ces exigences, le marché canadien des capitaux devra fonctionner avec une efficacité maximale. Notre but primordial doit donc être de favoriser cette efficacité et nos réformateurs fiscaux ne devraient pas l'oublier.

En canalisant l'épargne, pour en tirer l'emploi le plus productif et en répartissant les capitaux effectivement entre les divers besoins, le marché des capitaux joue un rôle économique extrêmement important. Si on veut que cette fonction soit accomplie avec la plus grande efficacité possible, il est indispensable que notre système fiscal soit neutre en ce qui a trait aux diverses possibilités d'emploi des capitaux. A cet égard, les propositions du Livre blanc sont défectueuses.

Although the efficiency of the Canadian capital market has increased markedly in recent years, it is still a market which lacks breadth and depth. Many of the problems associated with this thinness of the market would be intensified by several of the proposals of the White Paper.

An efficiently functioning capital market requires continuing capital inflows. It is most unfortunate, therefore, that the authors of the White Paper have proposed tax reforms which fall with extreme severity upon saving. This must be to the ultimate detriment of the growth performance of the Canadian economy.

### CHAPTER THREE

#### The Taxation of the Corporation and the Shareholder

An important conclusion of this Chapter is that the proposed distinction between closely-held companies (CHC's) and widely-held companies (WHC's) contributes a most unsatisfactory basis for tax reform, and would result in discriminatory and anomalous taxation.

The differing degrees of integration of corporate and personal income taxes proposed for the shareholders in the two types of corporations and the differing methods proposed for the taxation of capital gains arising from their shares would result in severe tax discrimination against WHC's, and would deter CHC's from going public. Such results would adversely affect the supply of equity instruments available to Canadians, and so the growth of the Canadian economy.

The integration proposals would create a bias against Canadians investing in young dynamic companies, and would have the effect of increasing the relative attractiveness of these companies to non-residents.

The integration proposals would, if implemented, be a source of many serious administrative problems.

We recommend that the proposed distinction between CHC's and WHC's be abandoned. This would require the same degree of integration of corporate and personal income taxes for all corporations. We would suggest that this be accomplished by means of a modified dividend-received credit, possibly one with the rate of credit ranging from 25 per cent in the case of low-income shareholders to 15 per cent in the case of high-income shareholders. This method of integration would be less costly, in terms of revenue lost

Bien que l'efficacité du marché canadien des capitaux se soit améliorée considérablement au cours des récentes années, il n'en reste pas moins vrai que c'est un marché qui manque d'ampleur et de solidité. Plusieurs propositions du Livre blanc aggraveraient les problèmes liés à cette étroitesse du marché.

Pour fonctionner efficacement, le marché des capitaux a besoin d'un afflux continu de capitaux. Il est donc regrettable que les auteurs du Livre blanc aient proposé des réformes fiscales qui nuisent gravement à l'épargne car elles ne peuvent que jouer, en fin de compte, au détriment de l'expansion de l'économie canadienne.

### CHAPITRE TROIS

#### L'imposition de la corporation et de l'actionnaire

Une des conclusions importantes de ce chapitre est que la distinction proposée entre les corporations fermées et les corporations ouvertes fournirait une base très peu satisfaisante pour la réforme fiscale, engendrerait des disparités et aboutirait à une imposition illogique.

La différence entre le degré d'intégration de l'impôt sur le revenu des corporations et des particuliers proposé pour les actionnaires des deux catégories de corporations et les différentes méthodes proposées pour l'imposition des gains de capital provenant de leurs actions aboutiraient à un traitement différentiel grave à l'encontre des corporations ouvertes et empêcherait les corporations fermées de devenir publiques. De tels résultats auraient des conséquences fâcheuses sur la quantité d'actions que les Canadiens pourraient acquérir et sur l'expansion de l'économie canadienne.

Les propositions d'intégration seraient défavorables aux Canadiens qui investissent leur argent dans des compagnies jeunes et dynamiques et rendraient ces compagnies relativement plus attrayantes aux non-résidents.

L'entrée en vigueur des propositions d'intégration susciteront un grand nombre de problèmes administratifs graves.

Nous recommandons l'abandon de la distinction entre les corporations fermées et les corporations ouvertes, ce qui nécessiterait le même degré d'intégration de l'impôt sur le revenu des corporations et des particuliers pour toutes les sociétés. On pourrait y parvenir au moyen d'un dégrèvement modifié des dividendes reçus: par exemple un taux de dégrèvement s'échelonnant de 25 p. 100, dans le cas des actionnaires à faible revenu, à 15 p. 100, dans le cas des actionnaires à revenu élevé. Cette méthode d'intégration ne rédui-



to the government, than that proposed in the White Paper. We recommend that the resulting saving be used to permit a system of capital gains taxation which is both less burdensome and more appropriate for the Canadian economy at this time than are the capital gains tax proposals advanced in the White Paper.

With the removal of the distinction between CHC's and WHC's, capital gains arising from the shares of both types of companies would be treated identically.

The facilities of the capital market are not as readily available to small corporations as they are to larger ones. This is particularly true for private companies. The tax system should be used to redress this non-neutrality. We recommend that small corporations continue to have the benefit to the low first-bracket rate which they at present enjoy.

#### CHAPTER FOUR

##### The Taxation of Capital Gains

We accept the argument in the White Paper that inequity results where a capital gains tax is totally omitted from the tax system. The remedy to this inequity must be sought in a capital gains tax which is appropriate for Canada at this time. Such a tax would be one that (1) does not interfere unduly with the mobility of capital; (2) does not discourage Canadians from saving and investing current income or liquid balances; (3) does not create a bias against Canadians investing in Canada; and (4) acts as a deterrent to those who would liquidate their investments for consumption rather than re-investment. The method proposed in the White Paper for taxing capital gains scores badly in terms of the first three of these criteria; we therefore hold it to be a particularly inappropriate method for a young, capital-scarce country which has only begun to realize its economic potential.

The proposed treatment of gains arising from the shares of WHC's discriminates severely against such corporations, and is part of the deterrent generated in the White Paper against companies going public and thereby gaining access to substantial pools of capital. The proposed full inclusion in taxable income of gains from the shares of CHC's is not a satisfactory offset to this discrimination. In addition there would appear to be situations in which this requirement may be easily avoided.

rait pas aussi fortement les recettes fiscales que celle proposée par les auteurs du Livre blanc. Nous recommandons que l'économie, ainsi réalisée, serve à instaurer un système d'imposition des gains de capital qui soit moins onéreux et convienne mieux à l'économie canadienne contemporaine que les propositions d'impôt sur les gains de capital exposées dans le Livre blanc.

En abandonnant la distinction entre les corporations ouvertes et les corporations fermées, les gains de capital provenant des actions des deux catégories de corporations seraient traitées de la même façon.

Le marché des capitaux n'est pas aussi accessible aux petites corporations qu'aux corporations plus importantes. Ceci est surtout vrai pour les compagnies privées. Le système fiscal devrait rétablir cette disparité. Nous recommandons que les petites corporations continuent de bénéficier du faible taux dont elles jouissent actuellement sur leur tranche inférieure de revenu.

#### CHAPITRE QUATRE

##### L'imposition des gains de capital

Nous acceptons l'argument du Livre blanc selon lequel l'exonération intégrale des gains de capital de l'impôt crée une injustice. On devrait chercher à remédier à cette injustice en concevant un impôt sur les gains de capital qui convienne à la situation actuelle de notre pays. Un tel impôt ne devrait pas: 1) entraver la mobilité des capitaux; 2) décourager les Canadiens à épargner et à investir leur revenu courant et leurs liquidités; 3) décourager les Canadiens à investir au Canada ni 4) encourager les investisseurs à réaliser leurs investissements pour la consommation au lieu du réinvestissement. La méthode envisagée dans le Livre blanc pour imposer les gains de capital ne répond pas aux trois premières exigences; pour cette raison, nous considérons qu'elle est particulièrement inopportune pour un pays jeune où les capitaux sont rares et où la réalisation du potentiel économique vient à peine de commencer.

La méthode d'imposition proposée pour les gains provenant d'actions de corporations ouvertes constitue un traitement différentiel grave contre ces corporations et contribue à prévenir les compagnies à devenir publiques et par conséquent leur barre l'accès aux ressources de capitaux. La proposition visant à inclure intégralement dans le revenu imposable les gains en provenance des actions de compagnies fermées n'est pas une compensation suffisante à ce traitement différentiel. En outre, il semble qu'il y ait des situations où cette exigence pourrait facilement être évitée.

The White Paper recognizes that the proposed realization approach on capital gains generates locking-in effects. The only offset provided is the proposed quinquennial revaluations of the shares of WHC's. In general, the revaluations proposed in the White Paper are vulnerable to many criticisms. In particular such revaluations discriminate in several respects against Canadian investors and would lead to an increase in the number of Canadian firms taken over by non-residents. These considerations lead us to recommend against the implementation of the quinquennial revaluations.

It is recommended that Canada tax all capital gains in a uniform manner, one-third of such gains or losses being taken into taxable income in the year of their realization.

It is also recommended that the capital gains tax should provide for the optional use of a roll-over concept under which the capital gains tax would be deferred as long as the proceeds of liquidation are reinvested in eligible assets within a specified period of time. We further recommend that every incentive should be provided for small investors to embark upon a plan of savings in a roll-over program.

To minimize possible locking-in effects and discrimination as between different types of assets generating capital gains, we recommend that there be a deemed realization of all accrued but untaxed capital gains at the time of the death of the asset holder. We further recommend that the fraction of gains taken into taxable income upon a deemed realization be one-half of that normally taken into income.

We consider it imperative that the burdens of capital gains tax and estate taxes be considered conjointly. Canadian estate taxes are already appreciably more burdensome than those of the United States. To simply add a capital gains tax to the existing unadjusted estate tax system would be to penalize Canadian capital unconscionably, and this to the detriment of the future growth of the Canadian economy and the future standard of living of all Canadians.

We recommend that in proportion to increased reliance on capital gains taxation, there should be decreased reliance upon death duties.

Le Livre blanc reconnaît que la méthode visant à imposer la réalisation des gains de capital engendre des effets de blocage. La seule compensation fournie est la réévaluation quinquennale proposée des actions des corporations ouvertes. En général, les réévaluations proposées dans le Livre blanc prêtent le flanc à de nombreuses critiques. Ces réévaluations aboutissent en particulier à un traitement différentiel à plusieurs égards à l'encontre des investisseurs canadiens et engendreraient une augmentation du nombre des acquisitions de firmes canadiennes par des non-résidents. Ces considérations nous amènent à recommander l'abandon pur et simple des propositions de réévaluation quinquennale.

On recommande que le Canada impose tous les gains de capital d'une façon uniforme: le tiers de ces gains ou de ces pertes devant être inclu dans le revenu imposable au cours de l'année de leur réalisation.

On recommande, en outre, que l'impôt sur les gains de capital stipule l'emploi facultatif de la notion de roulement en vertu de laquelle l'impôt sur les gains de capital serait différé aussi longtemps que le produit de la liquidation serait réinvesti dans des biens admissibles, dans un délai déterminé. On recommande de plus que les petits investisseurs soient encouragés à adopter un système d'épargne dans le cadre d'un programme de roulement.

Pour réduire autant que possible les effets de blocage et le traitement différentiel entre les différentes catégories d'actifs qui engendrent des gains de capital, nous recommandons qu'il y ait une réalisation supposée de tous les gains de capital acquis mais non imposés, au moment du décès du titulaire de l'actif. Nous recommandons, par ailleurs, que la portion des gains incorporés dans le revenu imposable, lors de la réalisation supposée, soit la moitié de celle qui entre ordinairement dans le revenu.

Nous croyons qu'il est indispensable que le fardeau de l'impôt sur les gains de capital et de l'impôt sur les biens transmis par décès soient considérés conjointement. L'impôt canadien sur les biens transmis par décès est déjà sensiblement plus élevé que celui des États-Unis. Ajouter un impôt sur les gains de capital au système existant d'impôt sur les biens transmis par décès, sans apporter aucune modification à ce dernier, reviendrait à pénaliser déraisonnablement le capital canadien au détriment de la croissance de l'économie canadienne et du niveau de vie de tous les Canadiens.

Nous recommandons que l'accent mis sur l'impôt sur les gains de capital devrait s'accompagner d'une réduction parallèle de l'impôt sur les biens transmis par décès.



The combination of a capital gains tax and the higher existing personal tax rates would be excessive in the transitional period. Accordingly the higher existing personal rates should be reduced coincident with the imposition of the capital gains tax.

Valuation Day values be optionally the higher of cost or Valuation Day prices, in effect extending to other securities the treatment already proposed for bonds.

Suitable amendments be made to the White Paper proposals that all persons leaving Canada be required to pay a tax on any unrealized gain in order to avoid difficulties the proposals create for those persons leaving the country temporarily or for health reasons and for temporary residents of Canada.

## CHAPTER FIVE

### General Commentary

The reform proposals under consideration at the present time will not determine once and for all the most appropriate tax structure for Canada. As the Canadian economy matures, further reforms will undoubtedly be required. When these prove necessary, we would recommend that the White Paper technique once more be utilized.

The capacity of the economy to adjust rapidly to new circumstances, including a reformed tax system, is limited. This suggests that tax reforms should avoid sharp redirections of economic activity within short time spans. To avoid these, we recommend that any significant reforms be implemented in stages so as to permit the economy to adjust to one major change before it is confronted with another.

It is unfortunate that the authors of the White Paper have chosen to mix considerations of tax reform with those of yield. The assessment of the economic effects of the reform proposals is an extremely difficult undertaking; one must regret that it has been complicated by the need to assess the likely consequences of simultaneous and substantial increases in yield.

A policy of substituting public for private savings and investment would appear to be implicit in the White Paper. It is our view that the implementation of such a policy

La combinaison de l'impôt sur les gains de capital et le taux d'impôt personnel élevé en vigueur à l'heure actuelle serait excessive au cours de la période transitoire. Par conséquent l'imposition des gains de capital devrait s'accompagner d'une réduction des taux élevés courants de l'impôt personnel.

Nous recommandons que les valeurs du jour de l'évaluation soient, au choix, les plus élevées du coût courant ou des prix en vigueur le jour de l'évaluation; en d'autres termes qu'on accorde à toutes les valeurs le traitement déjà proposé pour les obligations.

Nous recommandons que des modifications souhaitables soient apportées aux propositions du Livre blanc, d'après lesquelles les personnes qui quittent le Canada seraient requises de payer l'impôt sur les gains non réalisés, afin d'éviter les difficultés que ces propositions créeraient pour ceux qui quittent notre pays temporairement, pour raisons de santé et pour les personnes résidant temporairement au Canada.

## CHAPITRE CINQ

### Observations générales

Les propositions de réforme à l'étude en ce moment ne détermineront pas de façon définitive la structure d'imposition qui convient le mieux au Canada. A mesure que l'économie canadienne évolue, il faudra nécessairement mettre en œuvre de nouvelles réformes. Lorsque de telles réformes s'avèreront nécessaires, nous recommandons que l'on ait encore recours au système du Livre blanc.

L'économie ne peut s'adapter que peu à peu aux circonstances nouvelles telles que celles d'un nouveau système fiscal. Ceci veut donc dire qu'une réforme fiscale devrait éviter de bouleverser l'activité économique au cours d'une préve période. Pour éviter ces bouleversements, nous recommandons que toutes les réformes importantes soient mises en vigueur par étapes afin de permettre à l'économie de s'adapter à un changement important à la fois.

Il est regrettable que les auteurs du Livre blanc aient décidé de mêler les considérations fiscales et les questions de recettes fiscales. Porter un jugement sur les effets économiques des propositions de réforme est une entreprise extrêmement délicate; il est regrettable que cette tâche ait été compliquée par le besoin de déterminer en même temps les conséquences probables d'une augmentation substantielle des recettes fiscales.

Une politique visant à substituer l'épargne et l'investissement publics à l'épargne et à l'investissement privés transparaît dans le Livre blanc. Nous estimons que la mise en

would be singularly inappropriate in the absence of a public mandate to do so.

The Toronto Stock Exchange believes that a vigorous expansion of the Canadian economy is a prerequisite for the achievement of virtually all other economic and social goals. The attainment of a more equal distribution of income would be a hollow victory if the income which is divided is far smaller than it could have been. We would hope that sight would not be lost of this fact when legislation incorporating the reform structure is drafted.

## CHAPTER TWO

### Perspectives for Tax Reform

#### Introduction

The prime purpose of a tax system is to allocate in an equitable manner the burden of transferring resources from the private to the public sector of the economy. Equity considerations are therefore inevitably present in any formulation or reformulation of a tax structure. As the relative size of the public sector increased historically, it became widely appreciated that the tax system could also be used as a potent factor in influencing the level of economic activity, its efficiency, and its rate of growth. In consequence, it is now customary to appraise tax systems in terms of their equity, stabilization, growth, and efficiency implications.

The ease with which the relevant criteria may be identified in no way implies that the process of evaluation is a simple one. In the first place, while equity, growth, stability, and efficiency are all desired, their simultaneous pursuit may result in conflicts. For example, the highly progressive tax rates which some associate with equity may make impossible the achievement of a rate of growth sufficiently rapid to provide full employment and a satisfactory quality of life for an expanding labour force—that is, an overly aggressive pursuit of equity in the short-run, may well result in the inequity of unemployment in the longer-run.

Secondly, there is no absolute and immutable ranking of the criteria which is always appropriate for adjusting the tax system. In consequence, while a tax system must, in a democratic setting, be equitable to be viable, there is no presumption that in restructuring an already viable system equity consider-

œuvre d'une telle politique serait particulièrement inopportune alors que le gouvernement n'a pas reçu mandat de le faire.

La Bourse de Toronto croit que l'expansion extraordinaire de l'économie canadienne est une condition indispensable à la réalisation de presque tous les autres objectifs économiques et sociaux. Il serait vain d'assurer une répartition plus équitable du revenu si le revenu ainsi réparti était moindre que celui qu'il aurait pu être. Nous espérons que nos législateurs ne fermeront pas les yeux sur cette réalité lorsque le moment sera venu de rédiger les lois de réforme fiscale.

## CHAPITRE DEUX

### Perspectives de réforme fiscale

#### Introduction

Le but principal d'un système fiscal est de répartir d'une manière équitable le fardeau des ressources qui sont transférées du secteur privé au secteur public de l'économie. Par conséquent, toute formulation ou reformulation de la structure fiscale fait toujours appel à des considérations d'équité. Comme l'histoire démontre que le secteur public ne cesse d'acquérir une place relativement plus grande, on est de plus en plus conscient que le système fiscal pourrait également constituer un facteur susceptible d'influencer fortement le niveau de l'activité économique, son efficacité et son taux de croissance. Par conséquent, il est maintenant courant d'évaluer les systèmes fiscaux en fonction de l'équité, de la stabilisation, de l'expansion et de l'efficacité qu'ils apportent.

La facilité avec laquelle les critères appropriés peuvent être identifiés n'impliquent en aucune façon que le procédé d'évaluation est simple. Tout d'abord, tandis que l'on s'efforce de réaliser à la fois l'équité, l'expansion, la stabilité et l'efficacité, la poursuite simultanée de tous ces objectifs peut aboutir à des conflits. Par exemple, les taux d'impôt extrêmement progressifs que certains associent à l'équité peuvent rendre impossible la réalisation d'un taux de croissance suffisamment rapide pour apporter le plein emploi et une qualité de vie pour une population active en expansion; c'est-à-dire que la poursuite à tout prix de l'équité à court terme peut fort bien aboutir à long terme à l'injustice engendrée par le chômage.

En second lieu, il n'y a pas de hiérarchie absolue et immuable des critères qui soit toujours appropriée pour redresser le système fiscal. Par conséquent, même si le système fiscal doit, dans un système démocratique, être équitable pour bien fonctionner, on ne peut pas présumer que lorsque l'on procède à



ations—particularly of the shorter-run variety—must take precedence over considerations of growth, stability, and efficiency. Rather, the ordering of these will depend on the economic environment in which the restructuring is occurring, and will change with the changing relative importance of different economic problems. There should be no presumption, therefore, that the present attempts at restructuring the Canadian tax system will result in the “best possible” tax system for Canada. Rather, the objective has to be the much more modest one of achieving the structure which is most appropriate for Canada at this stage of its economic development. It is in this context that the proposals advanced in the White Paper should be considered.

### Process of Reform

The actual process of tax reform may be thought of as falling into several distinct stages involving the formulation of the broad objectives of the tax system, the specific goals of reform, and the actual proposals in which the reforms are couched. In the first of these, it is necessary to determine and state the broad objectives which the tax system is intended to serve. The actual reforms, however, must be guided by directives more specific than the broad goals or objectives. The second phase of reform therefore involves the translation of the broad goals into rather specific guidelines relating to such things as reasonable price stability, improved and more readily available housing, and an adequate inflow of capital for development purposes, to name but a few.

The final phase of reform sets forth the specific proposals which are directed at the achievement of the narrowly defined objectives. In arriving at these reforms, it is essential that the reformers recognize the constraints imposed by the existing economic structure and the existing tax system. The economy has considerable capacity to adjust to new circumstances—including a reformed tax system—if sufficient time is permitted for the adjustment process to operate. It must be recognized, however, that existing economic institutions and arrangements possess a substantial inertia; if excessive stress and strains are to be avoided, this inertia must be recognized when the tax environment is being altered. In the context of tax reform, this suggests that changes which would signifi-

une réforme des structures d'un système qui fonctionne déjà, les considérations d'équité—surtout les considérations à court terme—doivent l'emporter sur les considérations d'expansion, de stabilité et d'efficacité. Au contraire, la hiérarchie de ces notions dépendra du milieu économique dans lequel la restructuration sera mise en œuvre et évoluera en fonction de l'importance relative des différents problèmes économiques. On ne peut donc point présumer que les efforts actuels visant à restructurer le système fiscal canadien aboutiront au système fiscal idéal pour le Canada. Au contraire, l'objectif doit être beaucoup plus modeste: il s'agit de mettre sur pied la structure qui convient le mieux au Canada au stade de développement économique qu'il a atteint. C'est dans ce contexte qu'il faut envisager les propositions exposées dans le Livre blanc.

### Processus de réforme

On peut considérer que le processus de réforme fiscale lui-même s'échelonne sur plusieurs étapes distinctes: la formulation d'objectifs généraux du système fiscal; les objectifs précis de réforme et les propositions elles-mêmes dans lesquelles s'inscrivent les réformes. Au premier stade, il importe de déterminer et d'énoncer les objectifs généraux que le système fiscal a l'intention d'apporter. Les réformes elles-mêmes doivent cependant être guidées par des directives plus précises que les objectifs généraux. Par conséquent, la seconde phase de la réforme implique que les objectifs généraux se traduisent dans des principes directeurs assez précis se rapportant à des questions comme la stabilité raisonnable des prix, l'amélioration du logement et l'augmentation des logements disponibles et un afflux suffisant de capitaux aux fins de développement pour n'en nommer que quelques-uns.

Le stade final de réforme expose les propositions précises qui ont pour but de mettre en œuvre les objectifs nettement définis. En mettant ces réformes sur pied, il est essentiel que les réformateurs reconnaissent les contraintes imposées par la structure économique existante et le système fiscal actuel. L'économie fait preuve d'une faculté extraordinaire d'adaptation aux nouvelles circonstances, y compris un système fiscal nouveau si on lui laisse le temps de s'adapter. Cependant, il faut reconnaître que les institutions et les rapports économiques existants sont largement caractérisés par la force d'inertie. Si l'on veut éviter les tensions excessives, il faut reconnaître cette force d'inertie lorsque l'on modifie le milieu fiscal. Dans le cadre de la réforme fiscale, ceci veut dire que les changements qui

cantly redirect economic activity be implemented both cautiously and over a realistic time span.

The need for caution is particularly great where the reform proposals would embark a country upon a course of taxation which is substantially uncharted in the experience of other countries. One cannot avoid apprehensions about such a course when the likely consequences are derived largely from speculation and rather uncertain projections.

Under these circumstances, it would appear that the least hazardous method of implementing reforms is one which involves phasing in the various reforms by stages. In this way, the adverse effects of rapid and substantial adjustments could be avoided, and a substantial measure of flexibility retained.

#### Broad Objectives

The White Paper sets forth quite clearly the broad objectives which the Canadian tax system ought to serve (Para. 1.6). Paraphrased, these are:

1. Equity
2. Steady economic growth
3. Continuing prosperity
4. Recognition of modern social needs
5. Ease of enforcement
6. A system workable for the Provinces as well as the central government.

We concur with this list of broad objectives. We do feel, however, that they should be supplemented by a list of the more specific objectives of priorities which tax reform should accomplish. The priorities to be attached to the items included in such a list would probably vary from one person to another. We submit that whatever the priorities, a list which would meet with the approval of a very large number of Canadians would include the following items:

1. Greater control of Canadian industry by Canadians
2. A reduction in regional disparities
3. Improved housing
4. Higher levels of employment
5. Higher productivity
6. Relative price stability

The achievement of each of these specific objectives will be substantially influenced by the effectiveness of the Canadian capital market. By assessing the likely impact of the White Paper proposals upon the capital

modifieraient sensiblement l'activité économique doivent être mis en œuvre avec précaution et doivent aussi être raisonnablement échelonnés.

La nécessité de procéder avec précaution est particulièrement grande lorsque les propositions de réforme fiscale engageraient le Canada sur une voie qui, pour une large part, n'a pas été éprouvée par d'autres pays. On ne peut s'empêcher d'avoir des appréhensions avant de s'engager sur une telle voie puisque les conséquences probables découlent en grande partie de la spéculation et d'extrapolations plutôt incertaines.

Dans ces circonstances, il semblerait que la méthode la moins hasardeuse de mise en œuvre de réforme consisterait à échelonner les diverses réformes. De cette façon, on pourrait éviter les effets nocifs des redressements rapides et importants et on pourrait garder une grande mesure de souplesse.

#### Objectifs généraux

Le Livre blanc établit clairement les objectifs généraux que le système fiscal canadien doit servir. (Par. 1.6) En substance, ces objectifs sont les suivants:

1. L'équité
2. Une expansion économique dans la stabilité
3. Le maintien de la prospérité
4. La prise de conscience des besoins sociaux modernes
5. Atténuation des sanctions
6. Un système qui fonctionne bien pour les provinces et le gouvernement central.

Nous faisons nôtre cette liste d'objectifs généraux. Cependant, nous estimons qu'il faut y ajouter une liste d'objectifs plus précis ou de priorités que la réforme fiscale doit mettre en œuvre. Les priorités entre les objectifs de cette liste varieraient probablement d'un individu à l'autre. Quelles que soient ces priorités, nous estimons qu'une liste d'objectifs comprenant les points suivants recevrait l'approbation d'un très grand nombre de Canadiens:

1. Une main-mise plus grande des Canadiens sur l'industrie canadienne
2. Une réduction des disparités régionales
3. Des conditions de logement meilleures
4. Un niveau d'emploi plus élevé
5. Un accroissement de la productivité
6. Une stabilité relative des prix

Or, la réalisation de chacun de ces objectifs précis sera en grande partie influencée par l'efficacité du marché canadien des capitaux. En évaluant les répercussions probables des propositions de réforme fiscale sur le marché



market, the Toronto Stock Exchange thereby hopes to contribute constructively to the process of improving the Canadian tax system.

#### Equity Considerations

An equitable distribution of the total tax burden is the first goal enunciated in the White Paper, and the equity theme is returned to, again and again, throughout Proposals for Tax Reform. In addition, much of the public debate on the White Paper has concentrated on the equity issue. It is essential, therefore, that we address ourselves to the concept of equity advanced in the White Paper.

The discussion of the broad principles of equity is relatively straightforward. Few would disagree with the principle that similarly circumstanced persons should pay similar taxes, while those in dissimilar circumstances should pay appropriately different taxes. The major difficulty, of course, arises in trying to determine the differences in tax liabilities which are appropriate for differently circumstanced individuals. In this area, there can be no totally objective rules, and adherence to different value judgments will lead to the advocacy of significantly different tax liabilities. The reconciliation of such differences is less a matter for economists than it is for politicians, for the latter alone are charged with the responsibility of determining what the public consensus is and seeing that it is properly reflected in legislation. While accepting this principle, there are nonetheless some observations relating to equity which we should like to make.

The Toronto Stock Exchange does not quarrel with the principle that, as between those persons with greater and lesser ability to pay taxes, the former should be called upon to bear a larger share of the burden of financing the public sector of the economy than the latter. The important issue is really that of how much more they should be called upon to pay, and in what manner the payment shall be made.

Where public expenditures are financed by means of a progressive tax system, income will be redistributed and the disparity of income distribution reduced. It is all too easy to conclude that the resulting more equal distribution of income is an equitable one, but we would suggest that considerable caution must be exercised in arriving at such a conclusion. In addition to influencing the distribution of income, the tax system can strongly influence the willingness and capacity of Canadians to save and invest and engage in productive activity. Should the incentives and

des capitaux, la Bourse de Toronto espère par là contribuer de manière constructive au processus de l'amélioration du système fiscal canadien.

#### Considérations d'équité

Une répartition équitable du fardeau fiscal global est le premier objectif énoncé dans le Livre blanc et le thème de l'équité revient ici et là, partout dans les propositions de réforme fiscale. En outre, une grande partie du débat public sur le Livre blanc a essentiellement porté sur les questions de l'équité. Il est donc essentiel que nous examinions nous-mêmes la notion d'équité avancée dans le Livre blanc.

La discussion des principes généraux d'équité est relativement simple. Rares sont ceux qui seraient en désaccord avec le principe selon lequel ceux qui sont dans les mêmes circonstances doivent être passibles d'impôts analogues et selon lequel l'assujettissement à l'impôt doit varier si les circonstances varient. La difficulté majeure consiste évidemment à essayer de déterminer les différences d'imposition qui sont appropriées aux individus dont les circonstances sont différentes. Dans ce domaine, il ne peut y avoir de règles totalement objectives et l'adhésion à différents jugements de valeur amènera à prôner une imposition considérablement différente. Concilier ces différences est davantage la tâche des politiciens que des économistes car c'est uniquement à ces derniers qu'il incombe de déterminer le consensus général et de veiller à ce que ce consensus se reflète convenablement dans la loi. Tout en acceptant ce principe, nous voudrions quand même faire quelques observations touchant l'équité.

La Bourse de Toronto ne discute pas le principe suivant lequel lorsque la faculté contributive des contribuables est différente, ce sont ceux dont la faculté contributive est la plus grande qui doivent supporter une part plus lourde du fardeau du financement du secteur public de l'économie. La question importante consiste vraiment à savoir combien ils doivent être appelés à payer en plus et de quelle manière le paiement doit être effectué.

Lorsque les dépenses publiques sont financées au moyen d'un système fiscal progressif, l'impôt est redistribué et la disparité de la répartition du revenu est réduite. Il est trop facile de conclure que la répartition plus égale du revenu qui en résultera est une répartition équitable. Mais nous voudrions suggérer qu'il faut faire très attention avant de tirer une telle conclusion. En plus d'influencer la répartition du revenu, le système fiscal peut fortement influencer l'aptitude et l'inclination des Canadiens à épargner et

motives underlying these activities be seriously impaired, then our economic performance will be adversely affected. It is thus entirely possible that an overly aggressive pursuit of what might be termed "short-term equity" may result, in the longer run, in fewer jobs and lower standards of living for the short-term beneficiaries. It is, to say the least, a rather dubious usage to describe this as improving the equity of the tax system. We are convinced that the implementation of several of the White Paper proposals would result in precisely this type of "improvement" in equity.

Despite these cautionary observations, The Toronto Stock Exchange agrees that some of the White Paper proposals would result in a tax system more equitable than the present one. For example, the Exchange does not quarrel with the White Paper when it argues that the complete absence of a capital gains tax from the Canadian tax system is unfair. We are concerned, however, that in attempting to remedy this defect, the authors of the White Paper have been influenced by an excessive concern for what we have called short-term equity while neglecting the more important concept of long-term equity.

#### The Role and Importance of the Capital Market

There are several distinct levels of concern which the Members of The Toronto Stock Exchange may manifest towards Proposals for Tax Reform. They may be concerned, for example, as individuals whose tax liabilities will undoubtedly be influenced by the tax changes which are ultimately implemented. Also, they may be concerned as members of firms whose profitability may be affected by tax reform. Finally, their concern may be that of persons who are involved daily in the facilitation and promotion of growth in the Canadian economy and who are aware of the vital role which the capital market plays in this process. This Submission of The Toronto Stock Exchange derives from the third of these concerns, and reflects our anxiety that the achievement of the economic potential of Canada not be unnecessarily sacrificed by the pursuit of policies which emerge as inappropriate when considered in a longer-run context.

#### Need for an Efficient Capital Market

The Toronto Stock Exchange is very much aware of the forces which operate in the capital market and of the manner in which these forces influence economic development. If our major social and economic objectives are to

investir et à se livrer à une activité productive. Si les encouragements et les motifs fondamentaux devaient être gravement mis en échec, notre rendement économique serait défavorablement touché. Il est donc fort possible que la poursuite à tout prix de ce que l'on pourrait appeler l'équité à court terme, apporte aux bénéficiaires de cette politique un chômage plus grand et un niveau de vie moins élevé. Le moins qu'on puisse dire c'est qu'il serait douteux de parler dans ce cas d'équité plus grande du système fiscal. Nous sommes convaincus que la mise en œuvre de plusieurs propositions du Livre blanc aboutirait précisément à ce genre «d'amélioration».

En dépit de cette mise en garde, la Bourse de Toronto admet que certaines propositions du Livre blanc aboutiraient à un système fiscal plus équitable que le système actuel. Par exemple, la Bourse ne discute pas des arguments du Livre blanc selon lesquels l'absence totale d'un impôt sur les gains de capital dans le système fiscal canadien est injuste. Cependant, le fait qu'en s'efforçant de remédier à cette lacune, les auteurs du Livre blanc ont été influencés par un souci excessif de ce que nous avons appelé l'équité à court terme tout en négligeant la notion plus importante d'équité à long terme ne laisse pas de nous inquiéter.

#### Rôle et importance du marché des capitaux

La préoccupation que les membres de la Bourse de Toronto peuvent manifester à l'égard des propositions du Livre blanc se situe à des niveaux différents. Par exemple ils ont des préoccupations en tant qu'individus dont l'impôt sera sans aucun doute influencé par les modifications fiscales qui seront en fin de compte mises en œuvre. En outre, c'est en tant que membres de firmes dont la rentabilité sera affectée par la réforme fiscale qu'ils sont préoccupés par le Livre blanc. Enfin, ce sont en même temps des individus qui s'efforcent tous les jours de faciliter et d'encourager l'expansion de l'économie canadienne et qui sont conscients du rôle vital que le marché des capitaux joue dans ce processus. Le mémoire présenté par la Bourse de Toronto répond au troisième de ces soucis et reflète notre vif désir que la réalisation du potentiel économique du Canada ne soit pas inutilement sacrifiée afin de poursuivre une politique qui se révèle inadéquate lorsqu'on la considère à longue échéance.

#### Nécessité d'un marché des capitaux efficace

La Bourse de Toronto est tout à fait consciente des forces qui s'exercent dans le marché des capitaux et de la manière suivant laquelle ces forces influencent le développement économique. Si nous voulons réaliser



be realized, the demands upon our capital resources will be enormous. If these demands are to be satisfied, the Canadian capital market must operate with the greatest possible efficiency. The promotion of this efficiency is, therefore, an objective of the utmost importance, and one which our tax reformers must keep in mind at all times.

Concern with the operation of the capital market is not new. Realizing the importance of the contribution which an efficient capital market can make to the Canadian economy, both the Federal and Provincial Governments have commissioned several studies to examine various aspects of the operation of this market. These have included, for example, the Royal Commission on Banking and Finance, the Attorney General's Committee on Securities Legislation in Ontario, the Canadian Committee on Mutual Funds and Investment Contracts, the Report of the Committee to Examine Financial Institutions in Quebec and the Ontario Securities Commission's Studies on Financing of the Mining Industry and on Business Combinations and Private Placements. Despite the role which these studies have played in increasing the public awareness of the importance of the capital market, we feel that it may be useful to indicate summarily some of the functions and problems of the Canadian capital market.

#### Prime Function of the Capital Market

The prime function of the capital market is to mobilize savings for productive use. If this process is done efficiently, the total savings of Canadians, together with any capital inflow from non-residents, will be used to the best advantage of the Canadian economy. Money savings will be converted into goods and services and jobs will be created. By mobilizing savings in this manner, the capital market is productive in a socially beneficial way. The larger the pool of capital which is mobilized, the greater are the private and public benefits generated, and the greater is our national capacity to realize our social and economic objectives.

Ideally, the process of mobilizing capital and allocating it between competing uses should be dictated by economic considerations. This is not to imply that other factors—such as national, regional or social considerations—cannot validly be brought to bear in

nos principaux objectifs socio-économiques, les exigences qui se feront sentir sur nos ressources de capitaux seront énormes. Pour que ces exigences soient satisfaites, le marché canadien des capitaux doit fonctionner avec le maximum d'efficacité. Par conséquent promouvoir cette efficacité est un objectif de la plus grande importance et un objectif que nos réformateurs fiscaux doivent constamment garder à l'esprit.

La préoccupation exprimée à l'égard du fonctionnement du marché des capitaux n'est pas nouvelle. Tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux ont saisi à quel point la contribution d'un marché efficace des capitaux était importante pour l'économie canadienne, à telle enseigne qu'ils ont fait faire plusieurs études afin d'examiner les aspects divers du fonctionnement de ce marché. Parmi celles-ci, citons l'étude de la Commission royale d'enquête sur les banques et les finances, l'étude du Comité de la législation sur les valeurs mobilières en Ontario sous l'égide du procureur général, l'étude du Comité canadien d'étude des fonds mutuels et des contrats de placement, le rapport du Comité chargé d'examiner les institutions financières au Québec et les études dirigées par la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario sur le financement de l'industrie minière, sur le regroupement d'entreprises et sur les placements privés. En dépit de la contribution de ces études à la prise de conscience dans le public de l'importance du marché des capitaux, nous estimons qu'il peut être utile d'indiquer sommairement certaines fonctions du marché des capitaux canadiens et certains problèmes qu'il suscite.

#### Fonction principale du marché des capitaux

La fonction principale du marché des capitaux consiste à mobiliser l'épargne pour la faire travailler. Si ce processus fonctionne efficacement, l'épargne globale des Canadiens plus l'afflux des capitaux de non-résidents serviront dans le meilleur intérêt de l'économie canadienne. L'épargne monétaire sera convertie en marchandises et services, ce qui amènera la création d'emplois. En mobilisant l'épargne de cette manière, le marché des capitaux est productif et sert en même temps les objectifs sociaux de notre pays. Plus le volume des capitaux qui sont mobilisés est considérable, plus les avantages privés et publics qui en découlent sont élevés et plus notre aptitude nationale à réaliser nos objectifs sociaux et économiques est grande.

De manière idéale, le processus qui consiste à mobiliser les capitaux et à les répartir entre divers emplois doit être dicté par les considérations économiques. Nous ne voulons pas dire par là que d'autres facteurs, comme les facteurs nationaux, régionaux ou sociaux

the market place. It must be realized, however, that the introduction of these other considerations will generate costs in terms of an economically less efficient allocation of capital. In the present context of tax reform, this suggests that interferences in the allocative functions of the capital market be limited to those situations where the social, regional and national gains clearly outweigh the costs of decreased economic efficiency.

#### Liquidity of the Canadian Capital Market

Although the efficiency of the Canadian capital market has increased markedly in recent years, it is still a market which, for several reasons, lacks depth and breadth. By lack of depth is meant that many securities cannot be bought or sold promptly without inducing relatively large changes in price, and by lack of breadth is meant that there is an insufficiency of securities which can meet this test. Several factors contribute to this lack of breadth and depth—or, more generally, liquidity—of the Canadian equity market, such as:

a large percentage of our listed securities are held in control blocks which leave a relatively limited supply available to the general public; (See Appendix "A" page 49)

a very large number of our major companies are private companies, the shares of which are not generally available to the public; (See Appendix "B" page 51)

the limited availability of suitable investment instruments tends to cause our investment intermediaries to concentrate on a relatively small number of securities; and (See Appendix "C" page 53).

many of our companies have not as yet matured to the point where their securities can justifiably be distributed to the public.

These are largely problems which the passage of time and the process of maturation of the economy will tend to rectify. They assume particular importance, however, in the context of tax-reform proposals which would significantly alter the allocation of capital: re-allocations which could be contemplated with equanimity in a fully mature capital market may indeed be very disruptive in a market which tends to lack liquidity.

n'ont aucun rôle valide à jouer. Il importe cependant de comprendre que si l'on fait entrer ces autres facteurs en ligne de compte, il faudra payer le prix d'une répartition des capitaux économiquement moins efficaces. Dans le cadre actuel de la réforme fiscale, cette constatation laisse entendre que les interférences dans la fonction de répartition du marché des capitaux devraient être limitées aux situations où les gains sociaux, régionaux et nationaux compensent nettement le coût d'une moindre efficacité économique.

#### Liquidité du marché canadien des capitaux

Bien que l'efficacité du marché canadien des capitaux se soit nettement accrue au cours des dernières années, c'est encore un marché qui, pour plusieurs raisons, manque de solidité et de perspectives. Par manque de solidité, nous voulons dire par là qu'un grand nombre de titres ne peuvent être achetés ou vendus rapidement sans que ces opérations n'entraînent une fluctuation assez sensible des cours. Par manque de perspectives, nous voulons dire par là qu'il n'y a pas suffisamment de titres qui peuvent passer ce test avec succès. Plusieurs facteurs contribuent à ce manque de perspectives et de solidité, ou plus généralement de liquidité, du marché canadien des actions et entre autres:

un pourcentage élevé de nos titres inscrits à la cote sont détenus en paquets assurant la majorité, ce qui ne laisse qu'une quantité relativement restreinte au public en général (voir l'annexe A page 53);

un très grand nombre de nos compagnies importantes sont des compagnies privées et leurs actions ne sont en général pas offertes au public (voir annexe B page 55);

la disponibilité limitée de titres d'investissement appropriés tend à pousser nos intermédiaires de placement à se concentrer sur un nombre relativement faible de titres (voir annexe C page 57) et

un grand nombre de nos compagnies n'ont pas encore atteint le point où leurs titres peuvent justifier leur distribution dans le public.

Ce sont largement des problèmes que le temps et l'évolution de l'économie tendront à corriger. Cependant, ils revêtent une importance particulière dans le cadre des propositions de réforme fiscale qui modifieraient sensiblement la répartition des capitaux: une modification de la répartition que l'on pourrait envisager avec sérénité dans un marché des capitaux bien développé peut être bouleversante dans un marché qui tend à manquer de liquidités.



There is, however, a problem which threatens to become more serious with the passage of time. This stems from the size and rate of growth of investment intermediaries. The larger these become, both absolutely and in relation to the rest of the market, the more difficult it is to accommodate their transactions. If the Canadian capital market does not expand with sufficient rapidity, the intermediaries are likely to be forced to channel increasing flows of capital to those markets outside Canada which are sufficiently developed to provide the breadth and depth they require. This is a constraint which should be recognized in determining the reform proposals which should be implemented. The Toronto Stock Exchange is concerned that several of the proposals contained in the White Paper are likely to be seriously disruptive to the Canadian capital market.

### Savings

An efficiently functioning capital market requires substantial net inflows of new capital. In Canada, the sources of this capital are found in the savings of Canadian residents and businesses, and in the net inflows of capital from abroad. Considering the White Paper proposals from the point of view of their impact upon the capital market, it is necessary to express our alarm concerning the manner in which the proposed tax changes impinge with particular severity upon those income streams which are the most important sources of saving.

### Human Motivation

In addition to the need for capital to meet the requirements of economic growth, it is necessary to have people with the required human skills and enterprise to lead Canada in the development and utilization of its resources. Once more, the proposals contained in the White Paper would appear to be fundamentally negative in their attitude towards Canada's requirement to retain and attract persons with the necessary entrepreneurial skills.

### Canadianization of the Economy

The Toronto Stock Exchange is in favour of the Canadianization of the Canadian economy wherever practicable. We approve of the White Paper's implicit aim of encouraging this process of Canadianization. It would appear, however, that several of the specific proposals contained in the White Paper are unlikely to further this process; indeed, there are several which would positively discourage it.

Il y a cependant un problème qui menace de devenir plus grave avec le temps. Ce problème découle de l'importance et du rythme d'expansion des intermédiaires de placement. Plus ces intermédiaires deviennent importants à la fois en valeur absolue et par rapport au reste du marché, plus il devient difficile de satisfaire leurs transactions. Si le marché canadien des capitaux ne se développe pas avec suffisamment de rapidité, il est à prévoir que les intermédiaires seront forcés de canaliser des volumes de plus en plus importants de capitaux vers les marchés à l'extérieur du Canada dont le développement est suffisant pour fournir les perspectives et la solidité dont ils ont besoin. C'est là une contrainte dont il importe de tenir compte lorsqu'on détermine les propositions de réforme qui doivent être mises en œuvre. La Bourse de Toronto se préoccupe que plusieurs propositions incluses dans le Livre blanc sont de nature à bouleverser gravement le marché canadien des capitaux.

### Épargne

Le fonctionnement efficace d'un marché des capitaux exige un afflux considérable net d'argent frais. Au Canada, les sources de ces capitaux comprennent l'épargne des résidents canadiens et des entreprises canadiennes et l'afflux net des capitaux de l'étranger. Si l'on considère les propositions du Livre blanc sous l'angle de leurs répercussions sur le marché des capitaux, il nous faut exprimer notre inquiétude devant l'empêchement grave des changements fiscaux proposés sur les courants du revenu qui constituent les sources d'épargne les plus importantes.

### Motivation humaine

Si nous voulons que le Comité développe et emploie ses ressources, il ne suffira pas de disposer des capitaux nécessaires à l'expansion économique; nous aurons besoin aussi de gens compétents et animés de l'esprit d'entreprise. Une fois de plus, les propositions contenues dans le Livre blanc semblent fondamentalement négatives dans leur attitude vers le besoin du Canada de garder et d'attirer des gens qui possèdent l'esprit d'entreprise et les compétences voulues.

### L'économie aux mains des Canadiens

Dans la mesure du possible, la Bourse de Toronto est en faveur de placer l'économie canadienne entre les mains des Canadiens. Nous approuvons l'objectif implicite du Livre blanc d'encourager ce processus. Il semblerait toutefois que plusieurs propositions précises du Livre blanc ne soient pas de nature à encourager ce processus. Bien plus, plusieurs propositions décourageraient cette politique.

## Wider Public Ownership of Canadian Industry

The last few years have seen a substantial number of smaller Canadian companies become public by offering a percentage of their ownership to Canadian investors. This must be considered beneficial to the Canadian economy: on the one hand, the ability of a company to gain access to broader sources of equity capital permits it to establish a firm basis for future growth; while on the other, these companies have, in going public, provided new investment opportunities in Canada for Canadians.

It is clear that the White Paper recognizes the importance of this process, but several of its proposals would create artificial barriers which would deter companies from in fact going public. The differing degree of integration of corporate and personal income taxes proposed for closely-held and widely-held corporations, and the different proposed methods of taxing capital gains arising from the ownership of their shares, would have this effect.

## Productivity

Canadians have noted with concern the comments of the Economic Council of Canada on the relatively poor performance of Canada in raising productivity, and the great emphasis that the Council places upon improving our performance in this area. We must express our concern over the fact that the authors of the White Paper have apparently made no effort to use the tax system to help solve this particular problem. Indeed, by reducing the supply of private savings and by encouraging firms to remain private, the White Paper proposals are likely to affect adversely investment and the scale of productive units, thereby complicating the already formidable task of raising productivity in Canada at a more rapid rate. We submit that a tax system which does not attack this problem is not an appropriate one for Canada at this time.

## Conclusion

In the following chapters The Toronto Stock Exchange has endeavoured to assess the proposals of the White Paper within the framework of the concerns expressed in this Chapter. In many cases, we have concluded that these proposals would hinder rather than promote the attainment of the goals set forth

L'industrie canadienne davantage entre les mains du public

Au cours des quelques dernières années, on a observé qu'un nombre considérable de compagnies canadiennes de petite envergure sont devenues publiques à la suite de l'offre d'un certain pourcentage de leurs titres aux investisseurs canadiens. Cette tendance doit être considérée comme favorable à l'économie canadienne. D'une part l'aptitude d'une compagnie à accéder à des sources plus vastes de capital-actions lui permet d'asseoir son essor futur sur une base plus solide. D'autre part, en devenant publiques, ces compagnies ont apporté aux Canadiens de nouvelles possibilités d'investissement au Canada.

Il est clair que les auteurs du Livre blanc admettent l'importance de ce processus mais plusieurs de leurs propositions aboutiraient à créer des barrières artificielles qui décourageraient en fait les compagnies à devenir publiques. Le degré différent d'intégration de l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations selon qu'il s'agit de corporations ouvertes ou fermées et les méthodes différentes proposées pour l'imposition des gains de capital suivant que l'on possède des actions de l'une ou l'autre desdites sociétés auraient exactement cet effet.

## Productivité

Les Canadiens ont lu avec un certain émoi les commentaires du Conseil économique du Canada sur les résultats relativement médiocres enregistrés par le Canada dans l'augmentation de sa productivité et ils n'ont pas été sans remarquer l'accent placé par le Conseil sur la nécessité de faire des progrès dans ce domaine. Nous devons exprimer nos préoccupations à propos du fait que les auteurs du Livre blanc n'ont fait apparemment aucun effort pour utiliser le système fiscal afin de résoudre ce problème particulier. En fait, en réduisant l'offre d'épargne privée et en encourageant les firmes à demeurer privées, les propositions du Livre blanc sont de nature à nuire gravement aux investissements et à la dimension des unités de production, compliquant par là la tâche déjà gigantesque de relever la productivité au Canada à un rythme plus rapide. Selon nous, un système fiscal qui ne s'attaque pas à ce problème n'est pas un système fiscal qui convient au Canada contemporain.

## Conclusion

Dans les chapitres suivants, la Bourse de Toronto s'est efforcée d'évaluer les propositions du Livre blanc dans le cadre des préoccupations exprimées dans ce chapitre. Dans un grand nombre de cas, nous avons conclu que ces propositions aboutiraient à décourager plutôt qu'à encourager la réalisation des



in the White Paper. We offer alternative solutions which we suggest, are more appropriate for Canada at this time.

### CHAPTER THREE

#### The Taxation of the Corporation and the Shareholder

##### Synopsis

This chapter is concerned with the differential treatment proposed in the White Paper for the taxation of closely-held corporations (CHC's) and widely-held corporations (WHC's). It is argued that the several proposals which are founded upon this distinction should be treated as a package, one which stands or falls with the viability of that distinction. In addition to the distinction itself, the other principal constituents of this package are the differing degrees of integration of corporate and personal income taxes to be accorded shareholders in the two types of corporations, and the differing methods proposed for the taxation of capital gains arising from their shares. Sections of the chapter are devoted to detailed analyses of each of these principal components.

The main submission of this chapter is that the proposed distinction between CHC's and WHC's constitutes a most unsatisfactory basis for tax reform, and that its implementation would yield discriminatory and anomalous results. In particular, it is argued that the implementation of the entire package would result in a tax system which would discriminate severely against WHC's, and deter CHC's from going public. It is argued that these results would adversely affect the growth of the Canadian economy, and the supply of equity instruments to the capital market. It is also concluded that the integration proposals would create a bias against Canadians investing in young, dynamic companies, a bias which would tend to cause these companies to become more attractive to non-residents. In addition, the integration proposals would be a source of serious administrative problems. The main recommendations in this chapter are as follows:

1. We recommend against the implementation of the proposed distinction between CHC's and WHC's.
2. We also recommend that, as far as possible, all corporate profits be taxed alike. This would require the same degree of integration of corporate and

objectifs exposés dans le Livre blanc. Nous préconisons des solutions de rechange qui, selon nous, sont plus appropriées pour le Canada d'aujourd'hui.

### CHAPITRE TROIS

#### L'imposition des corporations et des actionnaires

##### Résumé

Le présent chapitre se propose d'étudier le traitement différentiel proposé dans le Livre blanc pour l'imposition des sociétés fermées et des sociétés ouvertes. Nous soutenons que les diverses propositions qui sont fondées sur cette distinction devraient être traitées comme un tout dont le maintien ou l'abandon serait fonction de la validité de la distinction. En plus de la distinction elle-même, les autres composantes principales de cet ensemble sont les degrés différents d'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des corporations qui doivent être accordés aux actionnaires appartenant aux deux genres de sociétés et les diverses méthodes proposées pour l'imposition des gains de capital découlant de leurs actions. Les sections du chapitre sont consacrées aux analyses détaillées de chacune de ces composantes principales.

La recommandation principale faite dans ce chapitre a trait à la distinction proposée entre les sociétés fermées et les sociétés ouvertes qui constitue, selon nous, une base très peu satisfaisante de la réforme fiscale et nous estimons que la mise en œuvre apporterait des anomalies et une disparité de traitement. Nous soutenons en particulier que la mise en œuvre de l'ensemble aboutirait à un système fiscal qui créerait une situation défavorable aux sociétés ouvertes et découragerait les sociétés fermées à devenir publiques. Nous soutenons que ces résultats entraveraient gravement l'expansion de l'économie canadienne et la quantité de titres d'actions sur le marché des capitaux. Nous concluons également que les propositions d'intégration seraient défavorables aux Canadiens qui investissent leur argent dans les compagnies jeunes et dynamiques, défaveur qui amènerait ces compagnies à devenir plus attrayantes pour les non-résidents. En outre, les propositions d'intégration deviendraient une source de problèmes administratifs graves. Les principales recommandations de ce chapitre sont les suivantes:

1. nous préconisons l'abandon de la distinction proposée entre les sociétés fermées et les sociétés ouvertes;
2. nous préconisons également que, dans la mesure du possible, tous les bénéfices des corporations soient imposés de la même façon. Ceci exigerait le même

personal income taxes for all corporations, and we suggest that this be accomplished by means of a modified dividend-received credit, possibly one with the rate of credit ranging from 25 per cent in the case of low-income stockholders, to 15 per cent in the case of high-income stockholders. This would be appreciably less costly than the integration proposals advanced in the White Paper, and the resulting saving should be used to permit the implementation of a more appropriate capital gains tax.

3. We further recommend that all capital gains arising from the ownership of corporate shares be treated in a uniform and neutral manner, regardless of whether or not the corporation is widely-held.

4. We acknowledge that the facilities of the capital market are not as readily available to small corporations as they are to larger ones. This is particularly true for private companies. The tax system should be used to redress this non-neutrality. The existing system does this and permits small companies to generate capital internally. We recommend that small corporations continue to have the benefit of the low first-bracket rate which they at present enjoy.

#### Proposed Distinction between Closely-held and Widely-held Corporations

From the viewpoint of the capital market, one of the most important proposals advanced in the White Paper suggests that, for tax purposes, two classes of corporations be distinguished: namely, closely-held corporations and widely-held corporations. This distinction occupies a crucial position in the White Paper, for it is suggested that it be used to provide for differing degrees of integration of corporate and personal income taxes for the two types of corporations, and also for different approaches to the taxation of capital gains arising from the ownership of their shares.

#### Reasons for CHC-WHC Distinction

Three considerations are advanced in the White Paper to justify the distinction. These are:

1. The different nature of the relationship between the shareholder and the corporation

degré d'intégration des impôts sur le revenu des corporations et des particuliers pour toutes les corporations et nous préconisons d'y parvenir au moyen d'une modification du système de dégrèvement d'impôt pour dividendes; le taux du dégrèvement pourrait être compris entre 25 p. 100 dans le cas des actionnaires à faible revenu et 15 p. 100 dans le cas des actionnaires à revenu élevé. Ceci serait considérablement moins coûteux que les propositions d'intégration faites dans le Livre blanc et les économies qui en résulteraient pourraient servir à mettre en œuvre un impôt sur les gains de capital plus approprié;

3. nous préconisons en outre que tous les gains de capital résultant de la propriété des actions de corporation soient traités d'une manière uniforme et neutre, que la corporation soit fermée ou ouverte;

4. nous reconnaissons que les petites corporations ne peuvent pas recourir aussi facilement aux moyens offerts par le marché des capitaux que les grandes corporations. Ceci est particulièrement vrai des compagnies privées. Le système fiscal devrait servir à compenser cette absence de neutralité. Le système actuel tient compte de ce fait et permet aux petites compagnies de pratiquer l'auto-investissement. Nous recommandons que les petites corporations continuent de profiter du faible taux dont elles jouissent à l'heure actuelle.

#### Distinction proposée entre les corporations fermées et les corporations ouvertes

Du point de vue du marché des capitaux, l'une des propositions les plus importantes préconisée par les auteurs du Livre blanc établit aux fins de l'impôt une distinction entre deux catégories de corporations: à savoir, les corporations fermées et les corporations ouvertes. Cette distinction occupe une place cruciale dans le Livre blanc, car les auteurs du Livre blanc proposent d'y avoir recours pour offrir divers degrés d'intégration des impôts sur le revenu des corporations et des particuliers pour les deux catégories de corporations et également pour envisager différemment l'imposition des gains de capital résultant de la propriété de leurs actions.

#### Raisons de la distinction entre les sociétés fermées et les sociétés ouvertes

Les auteurs du Livre blanc justifient cette distinction pour trois raisons:

1. la nature différente des rapports entre l'actionnaire et la corporation;



2. The different competitive environments in which the two types of corporations tend to operate
3. The differing marketability of their shares.

Corporations do indeed differ with respect to these three characteristics. It is necessary to question, however, whether these differences are so systematically related as to constitute a satisfactory basis for the imposition of significantly differing tax systems. It is our view that they are not.

#### Difficulties with the Distinction

The White Paper states that, in effect, small corporations tend to compete with other small corporations, partnerships or proprietorships; that their shareholders tend to be involved in their management; and that their shares are not readily marketable. On the other hand, it suggests that large corporations tend to compete with other large corporations; that their shareholders are not involved in their management in a significant manner; and that their shares are readily marketable.

As statements of tendency these categorizations of small and large corporations may be relatively satisfactory. In practice, however, the exceptions to them are so numerous and so significant that they should not be used in reshaping the tax structure.

The connection between the involvement of shareholders in management and the competitive environment in which the corporation operates, on the one hand, and the fact of the corporation being listed on a Canadian exchange, on the other, is most tenuous. Examples can be readily found of corporations, which while listed are nonetheless managed by their principal shareholders (See Appendix "A" page 49). In addition, there are many companies which have one class of security listed on a Canadian Exchange, while participation in management is restricted to those holding another class of security which is unlisted (See Appendix "D" page 54). It is also easy to identify a large number of listed corporations, which find their major competitors in what would be, under the White Paper proposals, the class of CHC's (See Appendix "E" page 55). Finally, the fact of listing does not necessarily imply that the securities of a corporation are highly marketable. There are many examples of listed companies whose shares are seldom traded and highly illiquid (See Appendix "F" page 56). This last point is argued in greater detail in the discussion

2. les milieux concurrentiels différents dans lesquels les deux catégories de corporations tendent à fonctionner;
3. la négociabilité différente de leurs actions.

Les corporations diffèrent en vérité à l'égard de ces trois caractéristiques. Il est nécessaire de se demander cependant si le rapport entre ces différences est suffisamment systématique pour servir de base satisfaisante à l'imposition de système fiscaux sensiblement différents. Nous ne le pensons pas.

#### Difficultés résultant de la distinction

Le Livre blanc énonce qu'en effet les petites corporations tendent à concurrencer d'autres petites corporations, sociétés en nom collectif ou entreprises individuelles; que les actionnaires tendent à participer à la direction de leur entreprise et que leurs actions ne sont pas facilement négociables. D'autre part, il semble que les grandes corporations tendent à concurrencer d'autres grandes corporations, que leurs actionnaires ne participent pas à la direction de l'entreprise d'une manière aussi marquée et que leurs actions sont facilement négociables.

Si la distinction ainsi établie entre les petites et les grandes corporations n'a d'autre but que de décrire la tendance existante, cela peut être relativement satisfaisant. Cependant, en pratique les exceptions à ces distinctions sont si nombreuses et si marquées qu'elles ne devraient pas servir de base à la refonte de la structure fiscale.

Le rapport entre la participation des actionnaires à la direction et le milieu concurrentiel dans lequel la corporation fonctionne, d'une part, et le fait que la corporation est inscrite à la cote d'une bourse canadienne, d'autre part, est tout à fait ténu. On peut facilement trouver des exemples de corporations qui, tout en étant inscrites à la cote, sont néanmoins dirigées par leur actionnaires principaux (voir l'annexe A, page 53). En outre, un certain nombre de compagnies ont inscrit à la cote d'une bourse canadienne une catégorie de titres, mais la participation à la direction est réservée à ceux qui détiennent une autre catégorie de titres qui, eux, ne sont pas inscrits à la cote (voir l'annexe D, page 58). Il est également facile de nommer un grand nombre de corporations inscrites à la cote dont les principaux concurrents seraient, selon les propositions du Livre blanc, membres de la catégorie des corporations fermées (voir l'annexe E, page 59). Enfin, l'inscription à la cote n'implique pas nécessairement que les titres d'une corporation sont facilement négociables. Il existe un grand nombre d'exemples de compagnies cotées dont les actions sont rarement

relating to the proposals for integration of personal and corporate income taxes.

The use of the proposed categories would, in conjunction with the other proposals of the White Paper, result in significantly different taxation of companies such as Swifts and Canada Packers, the Canadian subsidiaries of General Motors and Ford, and Eaton's and Simpson's. We submit that it is indefensible to tax differently such close and obvious competitors.

We have considered whether any other basis could be used to distinguish between corporations. We have not been able to ascertain any alternatives which would be satisfactory.

These several considerations prompt us to conclude that the proposed distinction between CHC's and WHC's does not constitute a satisfactory foundation for the imposition of significantly different tax systems. In many instances, it would where no substantive differences exist, create tax differences which would significantly affect the allocation of capital by the market mechanism, and the competitive positions of the firms involved. We therefore recommend strongly against the implementation of the proposed distinction between CHC's and WHC's. As a general proposition we think all corporate income should be taxed alike.

### Small Corporations

We recognize that a uniform tax approach will occasion certain difficulties for small corporations. We acknowledge that small corporations are more sensitive to taxation than are larger corporations. Nor are the facilities of the capital market as readily available to small corporations as they are to larger ones. This is particularly true for private companies. The tax system should be used to redress this non-neutrality. The present system does this and permits small corporations to generate capital internally.

We recommend that the existing differential between the first and second bracket corporate rates be continued for "small" corporations which might be defined as corporations with assets of less than \$1,000,000 or gross revenues less than \$10,000,000. These are, of course, the definitional criteria set forth in the Report of the Royal Commission on Taxa-

negociées et qui pourraient être très difficilement transformées en liquidités (voir l'annexe F, page 60). Nous développons cet argument en détail dans la discussion touchant les propositions d'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des corporations.

Si l'on avait recours aux catégories envisagées en plus des autres propositions du Livre blanc, on aboutirait à une imposition extrêmement différente de compagnies telles que Swifts et Canada Packers, les filiales canadiennes de General Motors et de Ford et Eaton et Simpson. Nous soutenons qu'il est indéfendable d'imposer différemment des concurrents aussi évidents et aussi proches.

Nous nous sommes demandés s'il était possible d'asseoir la distinction entre les corporations sur d'autres bases, mais nous n'avons pu trouver de solution de rechange satisfaisante.

Ces considérations nous amènent à conclure que la distinction proposée entre les sociétés fermées et les sociétés ouvertes ne constitue pas un fondement satisfaisant de l'imposition de systèmes fiscaux sensiblement différents. Dans un grand nombre de cas, lorsqu'aucune différence importante n'existe, cette distinction créerait des disparités fiscales qui affecteraient sensiblement la répartition des capitaux, telle qu'elle résulterait du fonctionnement de la Bourse, ainsi que la situation concurrentielle des firmes en cause. Par conséquent, nous recommandons instamment de ne pas mettre en œuvre la distinction proposée entre les corporations fermées et les corporations ouvertes. De manière générale, nous estimons que les revenus de toutes les corporations devraient être imposés de la même manière.

### Petites corporations

Nous reconnaissons qu'un taux d'impôt uniforme créera certaines difficultés pour les petites corporations. Nous reconnaissons que les petites corporations sont plus sensibles à l'imposition que les grandes corporations. En outre, les petites corporations ne peuvent pas recourir aussi facilement au marché des capitaux que les grandes. Ceci est particulièrement vrai des compagnies privées. Il faudrait donc avoir recours au système fiscal pour redresser ce manque de neutralité. Or, le système actuel en tient compte et permet aux petites corporations de pratiquer l'auto-financement.

Nous préconisons que la différence actuelle entre la première et la seconde tranche des taux de corporations soit maintenue en faveur des petites corporations que l'on pourrait définir comme des corporations ayant un actif inférieur à \$1,000,000 ou des recettes brutes de moins de \$10,000,000. Ce sont là évidemment des critères exposés dans le rapport de



tion and we can see little reason for quarrelling with them.

This recommendation would eliminate the criticisms of the existing system which permits all corporations, regardless of size, to benefit from the lower first-bracket rate.

If this recommendation is not accepted, as an alternative

We recommend that a lower rate of taxation be available for the first, say, eight years of the existence of a "small" corporation to facilitate its expansion during the period in which it is endeavouring to become firmly established and when the above difficulties are particularly significant.

It would be essential, however, that this privilege be safeguarded against the abuse of repeated use. We are confident that satisfactory safeguards may be readily devised.

One of the basic propositions of the White Paper proposals is that their implementation would result in a tax system which was neutral as between proprietorships, partnerships, and small corporations. This is a highly desirable proposal, and one which should be achieved if at all possible. Perhaps one way of safeguarding this neutrality, within the general framework of treating all corporations alike, would be to permit "small" corporations the option of being taxed as partnerships. Such an option would preserve the advantages of limited liability, without at the same time imposing any tax disadvantages, as a consequence of incorporation.

We therefore recommend that the partnership option be available to "small" corporations.

#### Proposed Integration of Corporate and Personal Income Taxes

The present Canadian tax system subjects corporate source income to a corporate income tax levied at the corporate level when income is earned, and to a personal income tax upon its distribution to shareholders. The existence of double taxation of this income has long been recognized, and the dividend-received credit which was introduced in 1949 was viewed as a partial offset to this. As the White Paper makes clear, this particular relief device suffers from the defect of granting proportionately more relief to high-income than to low-income shareholders. In

la Commission royale d'enquête sur la fiscalité et nous n'avons guère de raisons de nous y opposer.

Cette recommandation éliminerait les critiques du système actuel qui permet à toutes les corporations, quelle que soit leur importance, de bénéficier du taux d'impôt plus favorable pour la première tranche.

Si cette recommandation n'est pas acceptée,

Nous recommandons à la place de stipuler un taux d'imposition plus faible, disons, pour les huit premières années d'existence d'une petite corporation, afin de faciliter son expansion durant la période au cours de laquelle elle s'efforce de s'établir solidement et au cours de laquelle les difficultés ci-dessus sont particulièrement importantes.

Cependant, il serait essentiel d'assortir ce privilège de clauses de protection contre l'abus d'un emploi répété. Nous avons confiance que des sauvegardes satisfaisantes pourraient être facilement mises au point.

L'une des propositions fondamentales préconisées par les auteurs du Livre blanc veut que leur mise en œuvre aboutisse à un système fiscal qui soit neutre entre les entreprises individuelles, les sociétés en nom collectif et les petites corporations. Il s'agit là d'une proposition hautement souhaitable qu'il importe de réaliser si elle est possible. Pour sauvegarder cette neutralité tout en traitant les corporations sur un pied d'égalité, on pourrait peut-être accorder aux petites corporations la faculté d'être imposées comme des sociétés en nom collectif. Cette option leur permettrait de maintenir les avantages de la responsabilité limitée sans leur imposer les désavantages fiscaux du fait de leur constitution en corporations.

Par conséquent, nous recommandons d'accorder aux petites corporations la faculté d'être imposées comme des sociétés en nom collectif.

L'intégration proposée de l'impôt sur les corporations et de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le système fiscal canadien actuel assujettit le revenu en provenance des corporations à un impôt sur le revenu des corporations perçu au niveau de la corporation au moment où le revenu est gagné et à un impôt sur le revenu des particuliers lors de sa répartition aux actionnaires. L'existence d'une double imposition de ce revenu est reconnue depuis longtemps et le dégrèvement d'impôt pour dividendes qui est entré en vigueur en 1949 a été envisagé comme une compensation partielle à cette situation. Comme le Livre blanc le fait clairement ressortir, cet allègement particu-

addition, it in no way provides for a rebate to those shareholders whose tax liabilities are exceeded by their claimable credits. The White Paper also expresses concern over those instances where the dividend-received credit is granted even though the dividend-paying corporation has not paid full and current corporate income taxes.

Given these deficiencies of the dividend-received credit, it is hardly surprising that the White Paper proposes to adopt some alternative method of providing relief from the double taxation of dividend income. The method which has been proposed is similar to the so-called "withholding" approach to the taxation of corporate source income, which was relatively recently abandoned in the United Kingdom. In essence, this involves the shareholder taking into his taxable income both the dividend which he receives from the corporation and the amount of corporate tax paid upon it, and then claiming as a credit against his personal tax liability the amount of corporate tax which was "withheld" by the corporation. The principal advantages claimed for this approach to integration are that it grants equal proportionate relief to all shareholders regardless of their income level, that it would provide for rebates in those cases where the credit claimed exceeds personal liability, and, finally, that the credit is available only in those cases where it has been generated by the recent payment of corporate income tax.

#### Deficiencies of Integration Proposals Discrimination against WHC's

Two variants of "withholding" are suggested in the White Paper, one for CHC's and another for WHC's. In the case of the former, the entire corporate tax on dividends is withheld and credited against personal liability, while only one-half of the tax is withheld and credited in the case of WHC's. As a consequence, the combined corporate and personal tax burdens upon dividends distributed by WHC's will be greater than the combined burden upon dividends generated by CHC's. The combined rates for the two types of corporations are shown for shareholders with different personal tax rates in the following table:

lier a le défaut d'offrir un allègement proportionnellement plus grand aux actionnaires jouissant d'un revenu élevé qu'à ceux jouissant d'un revenu plus faible. En outre, il n'apporte en aucune façon un abattement aux actionnaires dont le dégrèvement qu'ils pourraient réclamer est supérieur à leur dette d'impôt. Les auteurs expriment également leur préoccupation à l'égard des cas où le dégrèvement d'impôt pour dividendes est accordé même si la corporation qui verse le dividende n'a pas payé les impôts courants sur le revenu des corporations aux pleins taux.

Étant donné les lacunes du dégrèvement d'impôt pour dividendes, il est à peine surprenant que les auteurs du Livre blanc préconisent l'adoption d'une solution de rechange permettant d'apporter un allègement à la double imposition des revenus de dividendes. La méthode qui a été préconisée est analogue à la méthode dite de «retenue fiscale» qui sert à imposer le revenu en provenance des corporations, méthode qui vient d'être abandonnée ces derniers temps au Royaume-Uni. Cette méthode oblige essentiellement l'actionnaire à intégrer dans son revenu imposable à la fois le dividende que la corporation lui verse et le montant d'impôt sur les corporations que celle-ci a versé, puis de réclamer, à titre de dégrèvement sur son impôt personnel, le montant de l'impôt sur les corporations qui a été retenu par la corporation. Selon ses défenseurs, cette manière de concevoir l'intégration aurait surtout pour avantage d'accorder un allègement égal et proportionné à tous les actionnaires, quel que soit leur revenu, d'accorder un remboursement dans le cas où le dégrèvement invoqué est supérieur à la dette d'impôt personnel et enfin de n'accorder le dégrèvement en question que lorsqu'il repose sur le paiement récent de l'impôt sur le revenu des corporations.

#### Lacunes des propositions d'intégration Disparité de traitement à l'endroit des sociétés ouvertes

Les auteurs du Livre blanc proposent deux variantes de la retenue, l'une pour les sociétés fermées et l'autre pour les sociétés ouvertes. Dans le cas des premières, la totalité de l'impôt sur les corporations frappant les dividendes est retenue et vient en dégrèvement de l'impôt sur les particuliers, tandis que la moitié seulement de l'impôt est retenue et vient en dégrèvement de l'impôt sur les particuliers dans le cas des sociétés ouvertes. Il s'ensuit que le fardeau combiné d'impôt sur les particuliers et les corporations frappant les dividendes répartis par les corporations ouvertes sera plus lourd que le fardeau combiné frappant les dividendes des corporations



fermées. Le tableau suivant fait ressortir les taux combinés des deux catégories de corporations pour les actionnaires dont les taux d'impôt personnel sont différents:

Taux d'impôt combiné sur les corporations et sur les particuliers frappant un dollar supplémentaire de dividende versé par une compagnie fermée et une compagnie ouverte.

Combined Corporate and Personal Tax Rate on an Additional Dollar of Dividend Income Received from a CHC and a WHC.

Marginal Personal	Combined Tax Rate On Dividend Received From:		Taux d'impôt combiné sur le dividende versé par:			
	Tax Rate of Shareholder			Taux le plus élevé de l'impôt payé par l'actionnaire	une corporation fermée	une corporation ouverte
	20%	CHC	WHC			
	20%	20%	25 %	20 %	20%	25 %
	30	30	37.5	30	30	37.5
	40	40	50	40	40	50
	50	50	62.5	50	50	62.5

It is evident from the table that regardless of the marginal tax rate of the shareholders, the combined tax rate on dividends received from a WHC is 25 per cent higher than the combined burden upon dividends received from a CHC.

D'après le tableau, il est évident que, quel que soit le taux le plus élevé de l'impôt de l'actionnaire, le taux de l'impôt combiné sur les dividendes versés par une compagnie ouverte est de 25 p. 100 plus élevé que le fardeau combiné de l'impôt frappant les dividendes versés par une compagnie fermée.

Il est clair que cette disparité est injuste et constitue une mesure qui découragera nettement les propriétaires de corporations fermées à envisager l'émission publique de leurs titres (voir l'annexe H, page 62).

It is clear that such a differential is inequitable and constitutes a significant deterrent to the owners of any closely-held corporation who are contemplating a public issue of their securities. (See Appendix "H" page 58.)

Disparités dans l'encouragement à l'expansion

Toute forme d'allègement de la double imposition qui est liée au versement de dividendes ne profitera qu'aux actionnaires de corporations qui sont en mesure de verser des dividendes. Par contraste, les actionnaires qui ont investi dans des corporations qui ne peuvent verser des dividendes, étant donné leur stade de développement, ne pourront en aucune manière profiter d'un allègement qui est subordonné au versement de dividendes. Si cet allègement est utilisé, sa valeur serait vraisemblablement capitalisée et se traduirait par une hausse du cours des actions des corporations bien établies et admissibles à cet allègement. Le cours de ces actions tendrait donc à s'élever. Ces changements sont de nature à s'exercer au détriment d'autres compagnies qui, tout en ayant des perspectives excellentes de développement, ne sont probablement pas en mesure de verser des dividendes pendant plusieurs années. Les investisseurs ne manqueront pas de tenir largement compte de ces futurs dividendes qui sont incertains quant à l'époque à laquelle ils

Growth Biases of Proposed Approach

Any form of relief from double taxation which is tied to the payment of dividends will benefit only the shareholders of corporations that are in a position to pay dividends. In contrast, shareholders who have invested in corporations which are precluded by their stage of development from paying dividends, are in no way benefited by a relief device that is tied to the payment of dividends. Were such a relief device in fact utilized, its value would likely be capitalized and reflected in higher stock prices for the equities of mature and eligible corporations. The prices of these would therefore tend to rise. Such changes are likely to be to the detriment of other companies which, while they may have excellent growth prospects, are unlikely to be in a position to pay dividends for several years to come. Such future dividends which are uncertain as to time and amount will be severely discounted by investors. It is likely, therefore, that the use of a relief device which is tied to the payment of dividends will tend to depress the relative prices of the shares of non-

dividend paying companies. The greater the relief device the more the bias.

Eventually, the changes in the relative prices of the equities for different types of corporations would tend to restore the relative attractiveness of the various types of securities. It will be the case, however, that the relatively lower prices for the non-dividend paying companies will make the raising of additional capital more difficult for them, while the higher stock prices occasioned by the relief device in the case of eligible dividend-paying companies will make the raising of capital easier for such companies.

We therefore conclude that the use of any relief device which is tied to the payment of dividends will tend to bias future growth in favour of the steady dividend-paying prospect and against the type of company which is still in that early stage of development which precludes the payment of dividends. If this latter type of company is held to be important to the development of the Canadian economy—and we hold that it is—then such devices must be used with caution. In particular, the more generous the relief provided, the greater is likely to be the bias in favour of the established type of corporation.

#### Administrative Complexity

The third type of difficulty from which the proposed method of integration suffers is that of generating a substantial number of serious administrative problems. For example, should the White Paper integration proposals be implemented, it would be necessary for Canadian corporations to maintain detailed creditable tax accounts. The accounting for these would be complicated by the fact that not all of the corporate tax payments actually made would necessarily be chargeable to these accounts. This would be the case, for example, where the combined Federal and Provincial rates exceeded 50 per cent, the excess above 50 per cent not being creditable. It would thus appear that each tax payment would have to be analyzed, to identify the creditable and non-creditable portions.

Of greater significance from the point of view of the capital market, is the fact that the creditable tax available in a corporation would be significant information to a poten-

seront versés et quant à leur montant. Par conséquent, il est probable que le recours à un allègement lié au versement de dividendes tendra à faire baisser le cours relatif des actions des compagnies qui ne paient pas de dividendes. Plus l'allègement sera grand, plus la disparité sera marquée.

Finalement les changements dans les cours relatifs des actions pour différentes sortes de corporations tendraient à restaurer l'attrait relatif des diverses catégories de titres. Cependant, il arrivera que les compagnies qui ne versent pas de dividendes ne pourront pas réunir aussi facilement des capitaux supplémentaires à cause de leurs cours relativement plus faibles, tandis que les compagnies capables de verser des dividendes, donc admissibles à l'allègement, pourront plus facilement réunir des capitaux parce que leurs cours seront relativement plus élevés.

Nous en concluons donc que le recours à un procédé d'allègement qui est relié au versement des dividendes aboutira à favoriser l'expansion des compagnies bien établies qui versent des dividendes et à défavoriser les compagnies qui en sont au premier stade de développement, et qui ne peuvent donc verser de dividendes. Si l'on considère que ces dernières compagnies sont essentielles au développement de l'économie canadienne, et nous sommes de cet avis, il faut alors recourir à ce procédé avec précaution. En particulier, plus l'allègement est généreux, plus les corporations bien établies seront favorisées.

#### Complexité Administrative

La troisième catégorie de difficultés soulevées par la méthode d'intégration envisagée a trait au nombre considérable de problèmes administratifs graves qui ne manqueront pas d'en résulter. Par exemple, si les propositions d'intégration du Livre blanc étaient mises en œuvre, il faudrait que les corporations canadiennes tiennent des comptes détaillés de l'avis fiscal. Cette comptabilisation serait compliquée du fait que tous les paiements d'impôts sur les corporations qui sont effectués en fait ne seraient pas nécessairement imputables à ces comptes. Ce serait le cas par exemple lorsque les taux combinés de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial dépasseraient 50 p. 100, puisque tout impôt dépassant le taux de 50 p. 100 ne donnerait pas droit à un dégrèvement. Il semblerait donc que chaque paiement d'impôt devrait faire l'objet d'une analyse pour repérer les parties susceptibles d'être dégravées et celles qui ne le sont pas.

Ce qui est encore plus important du point de vue du marché des capitaux, c'est que l'avoir fiscal dont peut se prévaloir une corporation constituerait un renseignement très utile pour



tial investor; but from the position of the corporation this would be difficult to compute and supply. Even with such information available, it is likely that the position of investors is going to be significantly complicated. This would be the case, for example, where the amount of creditable tax fluctuated more severely through time than did dividends. Since fluctuations in corporate profits tend to be absorbed by changes in retentions, rather than in fluctuations in the dividend rate, it is quite likely that the projection of after-tax rates of return to the investor will indeed be complicated by the crediting process.

The constraint that creditable taxes must be allocated to shareholders within two and a half years is likely to be a source of further administrative difficulty. It is not difficult to visualize circumstances in which the two-and-a-half year limitation may be incompatible for example, with the requirements of senior financing, or even those of business prudence. Furthermore, it may not always be possible to circumvent such difficulties by resorting to the use of stock dividends. To some extent, at least, such dividends may possibly contravene the dilution clauses which are attached to a variety of financial instruments and also may result in lower stock prices.

Several other administrative difficulties would likely be generated by the widespread usage of stock dividends which the White Paper appears to contemplate. For example, stock dividends are a much costlier method of making distributions to shareholders than are cash dividends. It has been estimated that the issuance of cash dividends involves a cost of 15-20¢ per cheque. The stock certificates which would be required by a stock dividend cost approximately 75¢ each, and this cost would have to be supplemented by a charge of approximately 50¢ for clerical updating on investors' accounts. If registered mail were to be used there would be mailing charges of approximately 65¢ per account. It is thus quite apparent that the issuance of stock dividends is much costlier than the issuance of cash dividends. This cost differential would almost certainly preclude frequent resort to the use of stock dividends.

Since the conveyance of creditable tax by means of stock dividends, could be highly uncertain as to amount and timing, it would be difficult for the market to anticipate this by stock-price changes which reflect quite closely the likely value of the stock dividend.

un investisseur potentiel. Mais du point de vue de la corporation, ce serait difficile à calculer et à fournir. Même si un tel renseignement était disponible, la situation des investisseurs subirait vraisemblablement des complications importantes. Ce serait le cas par exemple lorsque le montant de l'avoir fiscal fluctuerait plus sensiblement que les dividendes. Comme les corporations ont tendance à atténuer les fluctuations de leurs bénéfices en augmentant ou en diminuant leurs bénéfices non répartis plutôt que leur taux de dividendes, il est tout à fait probable que l'extrapolation des taux de rendement après impôt pour l'investisseur soit vraiment compliquée par le procédé de dégrèvement.

La répartition «forcée» de l'avoir fiscal entre les mains des actionnaires dans un délai de deux ans et demi est de nature à créer d'autres difficultés administratives. Il n'est pas difficile d'envisager les circonstances dans lesquelles la restriction de deux ans et demi peut être incompatible par exemple avec les exigences du financement au moyen d'obligations et d'actions privilégiées ou même de la sagesse financière. En outre, il ne sera pas toujours possible de venir à bout de ces difficultés en ayant recours aux dividendes en actions. Au moins, ces dividendes peuvent servir dans une certaine mesure à détourner les clauses d'anti-dilution des actions qui sont attachées à une variété de titres financiers et peuvent aboutir à faire baisser le cours des actions.

Il est probable que le recours généralisé aux dividendes en actions que le Livre blanc semble envisager entraînera d'autres difficultés administratives. Par exemple, la répartition de dividendes en actions coûte beaucoup plus cher que la répartition de dividendes en argent. On a estimé que l'émission de dividendes en argent coûte de 15 à 20¢ par chèque. Les certificats d'actions qu'il faudrait établir pour répartir des dividendes en actions coûteraient environ 75¢ chacun sans compter les frais d'écriture d'environ 50¢ pour mettre à jour les comptes des investisseurs. Si l'on envoyait ces dividendes en actions par lettre recommandée, il faudrait y ajouter environ 65¢ pour chaque actionnaire. Il est donc apparent que l'émission de dividendes en actions coûte beaucoup plus cher que l'émission de dividendes en argent. Il est pratiquement certain que cette différence de coût empêcherait le recours fréquent aux dividendes en actions.

Puisqu'on ne serait jamais certain de l'époque à laquelle l'avoir fiscal serait remis aux actionnaires au moyen de dividendes en actions ni du montant, il serait difficile au marché d'anticiper cette situation au moyen de changements du cours des actions qui re-

In the case of WHC's the use of stock dividends would almost certainly result in the issuance of fractional shares. Trading in these would involve the inconvenience and cost of assembling whole units and marketable lots. The time and effort involved in this exercise would be substantial, and would tend to be reflected in lower prices for these fractional units.

#### Problem of Preferred Shares

The existence of preferred shares is a source of potential difficulty to the proposed integration scheme. The claims of preferred shareholders to the income of a company clearly have precedence over the claims of the common shareholders. It is necessary to enquire, however, whether they should also have priority of claim to creditable taxes. In this context, it should be observed that when the dividend-received credit was introduced in the Budget Speech of March, 1949, the then Minister proposed that the credit be restricted to dividends received from the common shares of Canadian tax-paying corporations. By way of explanation, he stated:

"While I have used the expression 'common' shares, the law will actually confine the credit to the most junior class of shareholders of a company, and it will not be granted in respect of shares that enjoy any special preference. Generally speaking, the incidence of the corporate taxes is upon the common shareholders, and I believe that they rather than preferred shareholders should be granted such relief as can be given at this time."

Underlying this decision was the belief that although preferred dividends are actually made from tax-paid income, the preferred shareholders' dividend is affected by the corporate income tax only in the event that after-tax income is insufficient to meet that dividend. In all other circumstances, the preferred dividend is invariant with respect to changes in the corporate income tax, and the preferred shareholder cannot be thought of as being burdened by that tax. Rather, the burden is exclusively upon the common shareholder.

While the economic reasoning underlying the Minister's decision to restrict the dividend-received credit to common shareholders was correct, the decision was made in a sup-

plément d'assez près la valeur probable du dividende en actions.

Dans le cas des corporations ouvertes, le recours aux dividendes en actions aboutirait presque certainement à l'émission d'actions fractionnaires. La négociation de ces actions entraînerait l'inconvénient de réunir des actions entières et des lots négociables, sans compter le coût de ces opérations. Le temps et l'effort qui en résulteraient seraient considérables et tendraient à se refléter dans la baisse des prix des actions fractionnaires.

#### Problème des Actions Privilégiées

L'existence d'actions privilégiées ne manquera pas de poser des problèmes dans l'application du plan d'intégration proposé. Les droits des actionnaires privilégiés aux bénéfices d'une compagnie prennent rang avant les droits des actionnaires ordinaires. Cependant, il importe de se demander s'ils auraient priorité en ce qui concerne l'avoir fiscal. A cet égard, il faut observer que lorsque le dégrèvement d'impôt pour dividendes a été présenté dans le discours du budget de mars 1949, le Ministre de l'époque proposait que le dégrèvement ne s'applique qu'aux dividendes reçus des actions ordinaires des corporations canadiennes imposables. Il énonçait dans ses explications:

«Même si j'ai employé l'expression actions ordinaires, la loi restreindra en fait le dégrèvement à la catégorie de dernier rang des actionnaires d'une compagnie et ce dégrèvement ne sera pas accordé aux actionnaires qui jouissent d'un privilège spécial. En général, l'incidence des impôts sur les corporations frappe les actionnaires ordinaires et j'estime que c'est eux, de préférence aux actionnaires privilégiés, qui devraient bénéficier de l'allègement que nous accordons maintenant».

Cette décision repose sur la conviction que les dividendes des actionnaires privilégiés ne sont affectés par l'impôt sur le revenu des corporations que dans le cas où les bénéfices après impôt sont insuffisants pour verser leurs dividendes, même si en fait ce sont les bénéfices après impôt qui servent à verser les dividendes privilégiés. Par ailleurs, les dividendes privilégiés ne varient pas en fonction des changements de l'impôt sur le revenu des corporations et on ne peut pas considérer que l'actionnaire privilégié supporte le fardeau de cet impôt. Le fardeau est exclusivement supporté par l'actionnaire ordinaire.

Tandis que le raisonnement économique sur lequel le Ministre s'était appuyé pour restreindre le dégrèvement d'impôt pour dividendes aux actionnaires ordinaires était



plementary budget in October, 1949, to extend the credit to preferred shareholders. This extension was dictated by the administrative problems of trying to draw a line between preferred and common shares. It should be noted that this extension of credit to preferred shareholders was in no way detrimental to the common shareholders—they still received the full credit which the Minister had first indicated. In contrast, under the White Paper proposals, it appears that each dollar of creditable tax allocated to the preferred shareholders is one less dollar available to the common shareholders.

We can readily visualize several situations in which there will be an insufficiency of creditable tax to cover all the dividends which a company may choose to distribute. In such circumstances, the allocation of creditable tax to the preferred shareholders may preclude the extension of relief from double taxation to the common shareholder. In consequence, if the White Paper proposals regarding integration were to be implemented, it would be necessary to establish the priority of the claim of the common shareholders to the creditable tax generated by a corporation. It is difficult to conceive of how this could be done without generating much more administrative complexity.

#### Negation of Incentive Devices

We have alluded to situations in which earnings might be available for distribution, without there being any creditable tax which could be allocated to such earnings. This would occur, for example, in the case of companies where taxable income has been reduced as a consequence of their benefiting from Federal incentive programs which permit them accelerated depreciation or depletion allowances. In such situations, the companies might well have earnings available for distribution, but not covered by creditable tax. In consequence, distributions of such earnings to either corporate or individual shareholders would be subject to full taxation in the shareholders' hands. The net result would therefore be a negation at the shareholder level of an incentive granted at the corporate level, a result which surely has little to commend it.

The preceding paragraph refers to the possibility of incentive programmes giving rise to a deficiency of creditable tax at the personal level. More generally, in all situations where timing differences result in an insufficiency of creditable tax, the shareholder will face full personal tax rates without credit

fondé, le Ministre finit par accorder le dégrèvement aux actionnaires privilégiés au cours d'un budget supplémentaire au mois d'octobre 1949. Cette décision fut prise en raison des problèmes administratifs qui se posent quand il faut établir une distinction entre les actions privilégiées et les actions ordinaires. Il faut remarquer que l'octroi d'un dégrèvement aux actionnaires privilégiés ne causait aucun tort aux actionnaires ordinaires. Ces derniers bénéficiaient quand même du dégrèvement intégral que le Ministre avait d'abord mentionné. Par contraste, en vertu des propositions du Livre blanc, il semble que chaque dollar d'avoir fiscal réparti aux actionnaires privilégiés est un dollar de moins pour les actionnaires ordinaires.

Nous pouvons imaginer d'emblée plusieurs situations dans lesquelles il n'y aura pas suffisamment d'avoir fiscal pour couvrir tous les dividendes qu'une compagnie décidera de répartir. Dans ces circonstances, la répartition de l'avoir fiscal aux actionnaires privilégiés risque de frustrer les actionnaires ordinaires de l'allègement de la double imposition. Par conséquent, si les propositions du Livre blanc touchant l'intégration devaient être mises en œuvre, il faudrait établir la priorité du droit des actionnaires ordinaires sur l'avoir fiscal auquel une corporation a droit. Il est difficile de concevoir comment on peut y parvenir sans que cela n'engendre davantage de complexités administratives.

#### Négation des moyens d'incitation

Nous avons fait allusion aux cas où certaines compagnies auraient suffisamment de bénéfices à répartir, mais n'auraient pas d'avoir fiscal dont elles puissent profiter. Ceci se produirait par exemple dans le cas des compagnies dont le revenu imposable a été réduit parce qu'elles ont pu procéder à un amortissement accéléré ou réclamer des allocations d'épuisement en vertu de programmes fédéraux d'encouragement. Dans ces cas, les compagnies pourraient bien avoir des bénéfices à répartir sans pouvoir jouir d'un avoir fiscal. Par conséquent, la répartition de ces bénéfices, soit aux actionnaires individuels, soit à des corporations actionnaires, serait passible de la pleine imposition entre les mains des actionnaires. Cela reviendrait à frustrer l'actionnaire d'un encouragement accordé au niveau de la corporation et ce résultat n'a certainement rien en sa faveur.

Le paragraphe précédent fait allusion à la possibilité de programmes d'encouragement aboutissant à un manque d'avoir fiscal au niveau des particuliers. De manière plus générale, dans toutes les situations où les écarts dans le temps aboutissent à une insuffisance d'avoir fiscal, l'actionnaire doit faire

for the corporate tax which will be payable at some point in the future, or which may in fact have been paid in the past. Such differences influence the time—but not the fact—of tax payments, and do not result in tax avoidance. It would be most unfortunate if the necessity to generate adequate amounts of creditable tax were to prevent businesses from claiming capital cost allowances in excess of depreciation written in the accounts when there were sound reasons for doing so.

### Stock Dividends and Control Blocks

Where the retention of earnings necessitates the use of stock dividends, it is possible that this may work to the detriment of certain shareholders. This would be the case, for example, where a control-block shareholder finds himself in a position in which he cannot sell any part of his stock dividend. Since stock dividends would be in proportion to the outstanding shares of a company, any sale from the stock dividend must reduce the proportion of shares held by the shareholder. If this is incompatible with the maintenance of the shareholder's control position in the company, no real benefit will in fact have been conferred to him. Indeed, should the shareholder's personal tax rate be greater than 33½ per cent, additional taxes would have to be paid upon the receipt of the stock dividend, and the necessary cash would have to be raised from some other source.

The preceding paragraph dealt with the situation in which the stock dividend might actually impose a hardship upon the holder of a control-block of shares. It is, of course, possible that rather than expose himself to this hardship, a shareholder who effectively controls a company may refrain from using stock dividends, preferring to let the creditable tax become stale-dated. The pursuit of this particular course would clearly be to the detriment of minority shareholders.

### Income Locked in Subsidiaries

Under the present tax legislation, the earnings of subsidiaries may be paid up to parent companies for use by these companies or by other companies in the group without the payment of corporate income tax. Under the White Paper proposals, such transfers would be taxable to the extent that there was insufficient creditable tax to offset the tax liability which would be generated. This requirement would seriously inhibit the mobility of capital between related firms. From the point of view

face au plein taux d'impôt sur les particuliers sans pouvoir bénéficier du dégrèvement pour l'impôt sur les corporations qui sera payable à un moment donné ou qui peut même avoir été payé dans le passé. Ces écarts influencent l'époque mais non la réalité des paiements d'impôt et n'aboutissent pas à l'évasion fiscale. Il serait tout à fait regrettable que la nécessité de susciter des montants suffisants d'avoir fiscal puisse empêcher les entreprises de réclamer les allocations de coûts en capital en excédent de l'amortissement inscrit aux livres lorsqu'elles ont de bonnes raisons de le faire.

Dividendes en actions et paquets d'actions assurant le contrôle

Lorsque la rétention des bénéfices nécessite le recours aux dividendes en actions, il est possible que ceci puisse jouer au détriment de certains actionnaires. Ceci serait le cas par exemple lorsqu'un actionnaire détenant un paquet d'actions lui assurant le contrôle de la compagnie se trouve dans une position où il ne puisse vendre une partie quelconque de son dividende en actions. Comme les dividendes seraient proportionnels aux actions en cours d'une compagnie, toute vente de dividendes en actions réduirait la proportion des actions détenues par l'actionnaire. Si cette vente est incompatible avec le maintien de la situation majoritaire de l'actionnaire dans la compagnie, aucun avantage réel en fait ne lui aura été accordé; qui plus est, si le taux d'impôt sur les particuliers de l'actionnaire est supérieur à 33½ p. 100, les impôts supplémentaires devraient être payés dès réception du dividende en actions et l'argent nécessaire devrait être trouvé ailleurs.

Le paragraphe précédent traitait de la situation dans laquelle le dividende en actions pourrait en fait causer des ennuis au titulaire d'un paquet d'actions assurant le contrôle de la compagnie. Il est évidemment possible qu'au lieu de s'exposer à ces difficultés, un actionnaire qui contrôle en fait une compagnie puisse éviter de recourir aux dividendes en actions, préférant perdre le bénéfice de l'avoir fiscal. Un tel choix serait nettement au détriment des actionnaires minoritaires.

### Bénéfices immobilisés dans les filiales

En vertu de la présente législation fiscale, les bénéfices des filiales peuvent être versés à leur compagnie mère et ces dernières peuvent s'en servir ou en faire profiter d'autres compagnies membres du groupe sans que ces opérations ne donnent lieu au paiement de l'impôt sur les corporations. En vertu des propositions du Livre blanc, ces transferts seraient imposables dans la mesure où il n'y aurait pas suffisamment d'avoir fiscal pour compenser la dette d'impôt qui se produirait.



of economic efficiency, it is desirable that capital be permitted to flow towards the highest potential rates of return. By discouraging these flows where there was an insufficiency of creditable tax, the White Paper proposals would militate against the achievement of Canada's full growth potential.

#### Shareholder-Owned Public Utilities

There is one other area where we feel we should comment upon the White Paper integration proposals. This concerns the proposed treatment of shareholder-owned public utility companies. At the present time, and despite the fact that the Federal government turns over to the Provincial governments 95 per cent of the corporation tax collected from these utility corporations, their shareholders are eligible to receive the 20 per cent dividend-received credit which is extended to all shareholders in eligible Canadian corporations. It is argued in the White Paper that the Federal government ought not to provide relief to shareholders in corporations where that government does not retain the corporate tax paid. In consequence, it is proposed that these shareholders be deprived of the dividend-received credit which they now receive, and that they be excluded from participation in the integration proposals advanced in the White Paper.

It must be realized that the capital market responds to the total tax burden levied upon certain types of economic activity, without enquiring as to the jurisdictional division of that tax burden. Should the total tax burden upon shareholder-owned utility corporations be higher, as a consequence of exclusion from integration, than the total burden encountered by competitive investment opportunities, there can be little doubt that the prices of the public utility shares will tend to fall. This will make it much more difficult for these companies to raise the amounts of capital which will be necessary if they are to continue to grow at the rapid rate which will be necessary to meet the expanding energy requirements of the Canadian economy.

It is our opinion that if capital market distortions are to be avoided, the method of integrating corporate and personal income taxes must be as neutral as possible as between industries. In this respect, the integration proposals advanced in the White Paper regarding shareholder-owned utilities are most unsatisfactory, and we would recom-

Cette exigence entraverait gravement la mobilité des capitaux entre les firmes affiliées. Du point de vue de l'efficacité économique, il est souhaitable que les capitaux puissent se diriger là où les taux de rendement potentiel sont les plus élevés. En décourageant ces courants lorsqu'il n'y a pas suffisamment d'avoir fiscal, les propositions du Livre blanc militeraient contre la réalisation du plein potentiel d'expansion du Canada.

Entreprises de service public aux mains des actionnaires

Un autre aspect des propositions d'intégration du Livre blanc nous amène à présenter nos observations. Il s'agit du traitement envisagé des entreprises de service public par actions. A l'heure actuelle et en dépit du fait que le gouvernement fédéral remet aux gouvernements provinciaux 95 % de l'impôt sur les corporations perçu sur ces entreprises, leurs actionnaires sont admissibles à toucher le dégrèvement d'impôt pour dividendes de 20 % qui est accordé à tous les actionnaires des compagnies canadiennes admissibles. Les auteurs du Livre blanc prétendent que le gouvernement fédéral ne devrait pas accorder un tel allègement aux actionnaires des corporations lorsque le gouvernement ne garde pas l'impôt sur les corporations versé. Par conséquent, les auteurs du Livre blanc proposent que les actionnaires des entreprises de service public soient privés du dégrèvement d'impôt pour dividendes dont ils jouissent à l'heure actuelle et qu'ils ne puissent bénéficier des propositions d'intégration avancées dans le Livre blanc.

Il faut comprendre que le marché des capitaux réagit devant le fardeau total d'impôt perçu sur certaines catégories d'activité économique, quelle que soit la répartition de compétence de ce fardeau fiscal. Si le fardeau fiscal intégral frappant les corporations de service public par actions était plus élevé, du fait qu'elles ne peuvent bénéficier de l'intégration, que le fardeau total subi par les actionnaires d'autres entreprises, il n'y a pas de doute que le cours des actions des compagnies de service public tendrait à baisser. Il serait encore plus difficile pour ces compagnies de réunir les capitaux nécessaires pour continuer à se développer au rythme rapide exigé pour répondre à la demande d'énergie de l'économie canadienne.

Nous estimons que si l'on veut éviter les bouleversements des marchés des capitaux, l'intégration de l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations doit être aussi neutre que possible entre les divers secteurs. A cet égard, les propositions d'intégration exposées dans le Livre blanc touchant les compagnies de service public par actions sont

mend the adoption of some alternative technique.

Conclusions Regarding Integration

Our detailed consideration of the White Paper proposals for integrating the corporate and personal income taxes persuaded us that these particular proposals are singularly inappropriate and would generate more problems than they would solve. We find that they discriminate in an unjustifiable manner between CHC's and WHC's; that they are likely to bias future growth in the direction of the already established corporations, and against those growing corporations which have not yet achieved the capacity for steady dividend payments; that they would be the source of many substantive administrative problems and complexities; and that they would create a number of other distortions to the capital market.

We therefore recommend that the White Paper proposals regarding the integration of the corporate and personal income taxes not be implemented. It is our opinion that a more suitable remedy lies in the modification of the existing dividend-received credit system.

Alternative Integration Proposal

We submit that the alteration most needed by the existing system involves the substitution of a graduated rate of credit for the present flat rate of 20 per cent. It would be possible by selecting appropriate rates of credit to confer the same degree of relief from double taxation to all shareholders, regardless of their marginal tax rates. Such a graduated system would satisfy the equity requirements advanced in the White Paper, while avoiding the discrimination, bias, and other distortions generated by the White Paper proposals. A graduated scale which provides roughly the same relief at each taxable income level as the partial integration proposals of the White Paper is given below:

Taxable Income	Rate of Credit
None	50%
\$0-\$4,999	37
\$5,000-\$9,999	33
\$10,000-\$15,999	30
Over \$16,000	25

très peu satisfaisantes et nous préconisons l'adoption d'une autre méthode.

Conclusions touchant l'intégration

L'étude détaillée que nous avons faite des propositions du Livre blanc visant à intégrer l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations nous a convaincus que ces propositions particulières sont absolument inadéquates et engendreraient davantage de problèmes qu'elles ne résoudraient. Nous estimons qu'elles appliquent un traitement différentiel d'une manière tout à fait injustifiable entre les sociétés ouvertes et les sociétés fermées; qu'elles sont de nature à favoriser l'expansion future des corporations déjà bien établies au détriment de celles qui n'ont pas encore atteint un stade de développement leur permettant de verser régulièrement des dividendes. Nous estimons également qu'elles engendreraient des complexités et des problèmes administratifs considérables et qu'elles créeraient un certain nombre de bouleversements dans le marché des capitaux.

Nous recommandons par conséquent l'abandon des propositions du Livre blanc touchant l'intégration des impôts sur le revenu des corporations et des particuliers. Nous estimons qu'il serait préférable de modifier le système actuel de dégrèvement d'impôt pour dividendes.

Solution de rechange aux propositions d'intégration

Nous estimons que la modification qu'il importe essentiellement d'apporter au système actuel aurait trait à la substitution d'un taux progressif de dégrèvement au taux forfaitaire actuel de 20 p. 100. Il serait possible de choisir des taux appropriés de dégrèvement pour apporter à tous les actionnaires un même degré d'allègement de la double imposition. Un tel système progressif répondrait aux impératifs d'équité énoncés dans le Livre blanc, tout en évitant le traitement différentiel, l'injustice et d'autres bouleversements engendrés par les propositions du Livre blanc. Une échelle progressive qui fournit à peu près le même allègement à chaque niveau de revenu imposable que les propositions d'intégration partielle du Livre blanc est indiquée ci-dessous:

Revenu imposable	Taux de dégrèvement
néant	50%
\$0-\$4,999	37
\$5,000-\$9,999	33
\$10,000-\$15,999	30
\$16,000 et plus	25



These rates of credit would, as indicated above, provide approximately the same relief as the partial integration proposals contained in the White Paper. This is still a device, however, in which the amount of relief is tied to the amount of dividends paid. In consequence, it too suffers from the defect of being biased against the non-dividend paying type of corporation which is so important to Canada's future economic development. To minimize this bias,

We recommend the adoption of a graduated dividend-received credit with rates ranging from, say 25 per cent for low-income investors, to possibly 15 per cent for high-income investors. Such a credit would cost the Treasury approximately the same as the existing 20 per cent credit and be substantially less costly in terms of revenue loss than would be the relief proposed in the White Paper.

It is our view that the saving which would result from the adoption of less generous integration proposals should be used to permit the implementation of a more modest capital gains tax. It is our considered opinion that the combination of a more modest relief from double taxation, together with a lower rate of capital gains tax, would cause the capital market to respond in such a manner as to promote a more satisfactory rate of development of our unexploited economic opportunities than would prevail were the White Paper proposals implemented.

#### Capital Gains Tax on WHC'S and CHC'S

In the following chapter the sort of capital gains tax structure which we think is most appropriate for Canada, given its present state of economic development, is set forth. There is, however, one aspect of the White Paper proposals regarding capital gains taxation which we believe should be commented upon here and that involves the discriminatory nature of the tax on gains on shares of WHC'S and CHC'S.

#### White Paper Proposals

The White Paper proposes that gains realized from the sale of shares of CHC'S be taken into taxable income in their entirety, while only one-half of the gains realized from the sale of shares of WHC'S would have to be included in taxable income. In the case of the latter type of corporation, however, accrued gains would have to be determined every five years, and one-half of these taken into taxable income. In effect, therefore, a realization basis is proposed

Ces taux de dégrèvement fourniraient à peu près le même allègement que les propositions d'intégration partielle contenues dans le Livre blanc. Cependant, il s'agit quand même d'une méthode selon laquelle l'allègement est rattaché aux dividendes versés. Par conséquent, elle présente également le défaut de défavoriser les corporations qui ne peuvent pas payer de dividendes, et qui pourtant sont si importantes pour l'essor économique futur du Canada. Pour réduire cette disparité,

Nous recommandons l'adoption d'un dégrèvement progressif d'impôt pour dividendes dont les taux s'échelonnent de 25 p. 100 pour les investisseurs à faible revenu à peut-être 15 p. 100 pour les investisseurs à revenu élevé. Ce dégrèvement coûterait à peu près la même somme au Trésor que le dégrèvement actuel de 20 p. 100 et ne réduirait pas autant les recettes fiscales que l'allègement proposé dans le Livre blanc.

Nous estimons que les économies qui résulteraient de l'adoption des propositions d'intégration moins généreuse pourraient servir à instituer un impôt sur les gains de capital moins rigoureux. Réflexion faite, nous estimons que la combinaison d'un procédé d'allègement plus modéré de la double imposition et d'un taux moins élevé de l'impôt sur les gains de capital permettrait au marché des capitaux de réagir d'une manière qui assure un taux plus satisfaisant de développement de nos possibilités économiques inexploitées que si les propositions du Livre blanc étaient mises en œuvre.

#### Impôt sur les gains de capital frappant les sociétés ouvertes et les sociétés fermées

Dans le chapitre suivant, nous exposons la structure d'impôt sur les gains de capital qui selon nous, convient mieux au Canada, étant donné son état actuel de développement économique. Cependant, nous estimons qu'il importe de commenter ici un aspect des propositions du Livre blanc touchant les gains de capital: il s'agit du traitement différentiel engendré par l'impôt sur les gains de capital sur les actions des sociétés ouvertes et des sociétés fermées.

#### Propositions du Livre blanc

Le Livre blanc propose que les gains réalisés grâce à la vente d'actions de sociétés fermées entrent intégralement dans le revenu imposable, tandis que la moitié seulement des gains réalisés sur la vente des actions des sociétés ouvertes seraient inclus dans le revenu imposable. Cependant, en ce qui concerne ces dernières, les gains courus devraient être déterminés tous les cinq ans et la moitié de ces gains entreraient dans le revenu imposable. Par conséquent, en fait, les gains réa-

for gains on the shares of CHC's, while a combination of the realization and an accrual basis is proposed for gains on the shares of WHC's. Gains arising from all other assets would be treated in the same basic manner as those generated by the shares of CHC's.

Since the White Paper does not propose that there be a deemed realization at death, the realization approach proposed for CHC's would permit holdings in these corporations to be passed between generations without any application of the capital gains tax. With respect to the shares of WHC's, again there would be no deemed realization at death, but in this case, because of the operation of the proposed quinquennial revaluations, the absence of a deemed realization at death would typically be of little consequence. We therefore conclude that:

The discrimination proposed in the White Paper in the taxation of capital gains arising from the shares of CHC's and WHC's together with the absence of any proposal for any deemed realization at death, constitutes yet another form of discrimination against the widely-held corporation and yet another deterrent to CHC's becoming WHC's. In our opinion, such results are both highly undesirable and avoidable.

#### International Implications

We are also concerned about the international implications arising from the creation of two classes of corporations, to each of which different capital gains tax provisions are applied. In response to Federal government policy, certain Canadian subsidiaries of U.S. corporations have made shares available to the Canadian public. As a consequence, these companies would, under the White Paper proposals, be classified as WHC's, and placed at a tax disadvantage relative to those other U.S. subsidiaries which have been less responsive to the wishes of the Canadian government.

In effect, good corporate citizenship is to be rewarded by discriminatory taxation in the form of the five-year accrual provisions for capital gains for those foreign subsidiaries classified as WHC's but not those classified as CHC's.

Yet another type of discrimination could arise, this time between Canadian and non-resident shareholders in a WHC. This would emerge should Canada fail to renegotiate our

lisés sur les actions des sociétés fermées dépendraient de leur réalisation, tandis que les gains réalisés sur les actions des sociétés ouvertes seraient fonction d'une combinaison de la réalisation et de la comptabilité d'exercice. Les gains réalisés sur tous les autres biens seraient traités de la même manière que ceux qui découleraient des actions des corporations fermées.

Comme le Livre blanc ne propose pas la réalisation réputée au décès, la méthode de réalisation proposée pour les sociétés fermées permettrait de transmettre les avoirs dans ces corporations d'une génération à l'autre sans donner lieu à l'impôt sur les gains de capital. En ce qui concerne les actions des sociétés ouvertes, il n'y aurait pas de réalisation supposée au décès, mais dans ce cas, étant donné que la réévaluation quinquennale entrerait en jeu, l'absence de réalisation supposée au décès serait pratiquement sans conséquence.

Par conséquent, nous concluons que le traitement différentiel proposé dans le Livre blanc en matière d'imposition des gains de capital résultant de la vente d'actions des sociétés fermées et des sociétés ouvertes ainsi que l'absence de toute proposition de réalisation réputée au décès constituent une autre forme de disparité défavorisant les sociétés ouvertes et décourageant les sociétés fermées à devenir des sociétés ouvertes. A notre avis, de tels résultats sont extrêmement fâcheux et peuvent être évités.

#### Conséquences sur le plan international

Nous sommes également préoccupés des conséquences internationales résultant de la création de deux catégories de corporations subissant chacune des impôts sur les gains de capital différents. En réponse à la politique du gouvernement fédéral, certaines filiales canadiennes de corporations américaines ont mis leurs actions à la disposition du public canadien. Par conséquent, ces compagnies seraient classées, en vertu des propositions du Livre blanc, comme des sociétés ouvertes et subiraient un traitement fiscal défavorable par rapport aux filiales américaines qui ont été moins empressées de répondre aux désirs du gouvernement canadien.

En fait, les sociétés qui ont été de bons citoyens seraient pénalisées par un traitement différent sous la forme d'une réévaluation quinquennale pour les gains de capital des filiales étrangères classées comme des sociétés ouvertes, alors que les sociétés fermées ne subiraient pas un tel traitement.

Nous craignons qu'une autre disparité ne puisse survenir, cette fois entre les actionnaires canadiens et les actionnaires non-résidents d'une société ouverte. Ce serait le cas si le



tax treaties in such a manner as to permit the taxation of unrealized capital gains accruing to non-residents. Confronted with the dilemma on the one hand of choosing between types of discrimination, or the abandonment of the quinquennial revaluations on the other, the latter would appear to be the only satisfactory choice.

#### Withholding Tax on Corporate Bonds

A minor point which should not be omitted from this discussion of the taxation of the corporation concerns the withholding tax on corporate bonds. Although the White Paper is concerned with reforming the withholding taxes on income flowing to non-residents, it does not question the application of the withholding tax to interest payments on corporate bonds. Since interest payments on government bonds are exempt, the bonds of the corporate sector are clearly discriminated against.

It may be argued that since the U.S., in particular, grants a credit for withholding taxes paid, there would be no benefit to the non-resident investor should Canada remove the tax. It should be noted, however, that a substantial number of U.S. institutional investors are non-taxable and so unable to claim the credit. Given the concern regarding foreign ownership in Canada, we submit that it would be desirable to encourage non-resident investors to invest in Canadian bonds rather than in equities. The removal of the withholding tax on corporate bonds would be a useful step in this direction, and one with relatively inconsequential revenue implications.

#### Conclusions and Recommendations

The principal argument advanced in this chapter is that the proposals suggested in the White Paper would if implemented, result in severe discrimination against WHC's.

The differing degrees of integration of corporate and personal income taxes proposed in the White Paper would certainly have this result, and so too would the different methods of treating capital gains arising from the ownership or sale of shares in the two classes of corporations. In addition, the proposed distinction between DHC's and WHC's is itself unsatisfactory in that it would undoubtedly

Canada ne parvenait pas à entamer de nouvelles négociations à propos de nos accords fiscaux et si les gains de capital non réalisés des non-résidents étaient imposés. Devant le dilemme qui consiste, d'une part, à choisir entre les diverses catégories de traitement différentiel, ou l'abandon de la réévaluation quinquennale, d'autre part, cette dernière résolution semblerait la solution la plus satisfaisante.

#### Retenue fiscale touchant les obligations des corporations

Il y a un point mineur qu'il ne faut pas oublier dans la discussion de l'imposition des corporations: il s'agit de la retenue fiscale touchant les obligations des corporations. Bien que le Livre blanc se préoccupe d'apporter une réforme dans la retenue fiscale touchant le revenu tombant entre les mains de non-résidents, elle ne remet pas en question la retenue fiscale applicable au paiement d'intérêts sur les obligations des corporations. Comme les versements d'intérêts sur les obligations d'État sont exempts d'impôt, il existe une disparité très nette à l'encontre des obligations émises par les corporations.

On peut soutenir que puisque les États-Unis accordent en particulier des dégrèvements pour les retenues fiscales payées, l'investisseur non-résident n'aurait aucun avantage si le Canada éliminait la retenue fiscale. Il faut noter cependant qu'un nombre considérable d'investisseurs institutionnels américains ne sont pas imposables et qu'ils ne sont donc pas en mesure de réclamer le dégrèvement. Étant donné la préoccupation touchant la main-mise de l'étranger sur nos entreprises, nous estimons qu'il serait désirable d'encourager les investisseurs non-résidents à placer leur argent dans les obligations canadiennes plutôt que dans les actions. L'élimination de la retenue fiscale sur les obligations des corporations constituerait une étape utile dans cette direction et une étape dont les conséquences sur les recettes fiscales seraient relativement faibles.

#### Conclusions et recommandations

Dans ce chapitre, nous avons surtout avancé l'argument selon lequel la mise en œuvre des propositions du Livre blanc aboutirait à une disparité grave à l'encontre des sociétés ouvertes.

Les divers degrés d'intégration des impôts sur le revenu des corporations et le revenu des particuliers préconisés dans le Livre blanc auraient certainement ces résultats de même que le traitement différent des gains de capital résultant de la propriété ou de la vente d'actions des deux catégories de corporations. En outre, la distinction proposée entre les sociétés fermées et les sociétés ouvertes est en

generate anomalous results. In particular, it would result in the significantly different taxation of the profits of companies which are in immediate and obvious competition with one another. We submit, therefore, that this proposal is indefensible.

There can be little doubt that if the White Paper proposals regarding the taxation of WHC's and their shareholders were implemented, the net result would be a bias against such corporations sufficiently strong to serve as a major deterrent against companies going public. While the maintenance of the closely-held status might well serve to maximize the after-tax income of the owners, the cost to the economy could be substantial. By remaining closely-held, corporations would be in large measure denied access to the investment funds which are available to facilitate the growth of public corporations. There can be little doubt that it would be most unfortunate if any significant number of corporations were induced, by a non-neutral tax system, to adopt a status which would result in slower growth than would likely be attainable under a more neutral tax system.

It should be noted that an important consequence of tax pressures which cause companies to remain closely-held may well be an acute shortage of suitable investment instruments on the Canadian capital market. There is every indication that, even without the proposed tax changes, the next few years are likely to see the emergence of a shortage of suitable investment instruments on the Canadian equity market. It would be most unfortunate if this problem were in any way reinforced by a discriminatory tax system.

It is our view that many of the potential difficulties identified in this chapter could be avoided by the adoption of alternative methods of taxing corporations and their shareholders.

We recommend that the proposed distinction between closely-held and widely-held corporations be abandoned. As a general proposition, we think all corporate income should be taxed alike.

The one exception to this general rule is our recommendation that "small" corporations continue to have the benefit of the lower first-bracket rate and a partnership option.

In addition to the proposed abandonment of the distinction between CHC's and WHC's, we also recommend the continued use of a dividend-received credit as a partial offset to the

soi peu satisfaisante puisqu'elle engendrerait des anomalies. En particulier, elle entraînerait une imposition très différente des bénéfices des compagnies qui sont des concurrents immédiats et évidents. Par conséquent, nous estimons que cette proposition n'est pas défendable.

Il y a très peu de doute que si les propositions du Livre blanc touchant l'imposition des sociétés ouvertes et de leurs actionnaires étaient mises en œuvre, la disparité qui existerait à l'encontre de ces sociétés serait suffisamment nette pour décourager ces compagnies à devenir publiques. Tandis que le maintien du statut de sociétés fermées pourrait fort bien permettre d'assurer le maximum de bénéfices après impôt à leurs propriétaires, cela pourrait revenir très cher à la Couronne. En demeurant des sociétés fermées, elles se verraient refuser dans une large mesure l'accès aux fonds d'investissement qui facilitent l'expansion des corporations publiques. Il n'y a guère de doute qu'il serait fâcheux qu'un nombre important de corporations soient incitées, par un système fiscal partiel, à adopter un statut qui aboutirait à une expansion moins forte qu'elles ne pourraient obtenir en vertu d'un système fiscal plus neutre.

Il faut noter que les pressions fiscales qui amènent les compagnies à demeurer des sociétés fermées peuvent se répercuter par un manque grave de titres de placement convenables sur le marché des capitaux canadiens. Tout indique que même si les changements fiscaux proposés ne sont pas mis en œuvre, il est probable qu'au cours des quelques années à venir, on souffrira d'un manque de titres appropriés de placement sur le marché canadien des actions. Il serait tout à fait regrettable que ce problème soit aggravé par un système fiscal discriminatoire.

Nous estimons qu'un grand nombre de difficultés potentielles énumérées dans ce chapitre pourraient être évitées si l'on adoptait des solutions de rechange pour l'imposition des corporations et de leurs actionnaires.

Nous recommandons l'abandon de la distinction envisagée entre les sociétés fermées et les sociétés ouvertes. A titre de proposition générale, nous estimons que tous les bénéfices des corporations devraient être imposés de la même manière.

Nous recommandons cependant d'apporter une exception à cette règle générale; à savoir que les petites corporations continuent de bénéficier du taux plus faible pour la première tranche et qu'elles puissent opter d'être imposées comme des sociétés en nom collectif.

En plus de l'abandon proposé de la distinction entre les sociétés fermées et les sociétés ouvertes, nous préconisons également le maintien du dégrèvement d'impôt pour divi-



double taxation upon corporate profits. We recommend, however, that a graduated credit be used, one with the rate of credit ranging from, say, 25 per cent for low-income shareholders, to, say, 15 per cent for high-income shareholders.

As was noted above, such a credit would grant approximately the same degree of relief from differential taxation for all shareholders, and would be less costly in terms of revenue lost than the integration proposals advanced in the White Paper. We suggested, too, that this saving be used to finance a form of capital gains tax which would be more conducive to the realization of our economic potential than the method of taxing gains proposed in the White Paper would be.

We submit that there should be no distinction between the method of taxing gains arising from the shares of CHC's and those arising from the shares of WHC's. If our recommendations regarding the distinction between the two classes of corporations be accepted, the basis of the discriminatory treatment would be removed.

It is our view that this alternative package of proposals dealing with the taxation of the corporation and its shareholders would avoid many of the difficulties inherent in the White Paper proposals. It is a package which is free from the serious discriminations that characterize the White Paper package, and one which is unlikely to have any adverse effect on the supply of equities available upon the Canadian capital market. For these reasons, we strongly urge that the package we have suggested be substituted for that proposed in the White Paper.

## CHAPTER FOUR

### The Taxation of Capital Gains

#### Synopsis

This chapter examines the type of capital gains tax which is most appropriate for Canada at this stage of its economic development. It is suggested that the particular variant of capital gains tax adopted should be one which (1) does not interfere unduly with the mobility of capital; (2) does not discourage Canadians from saving and investing current income or liquid balances; (3) does not create a bias against Canadians investing in Canada; and (4) acts as something of a deterrent to

dendes afin de compenser la double imposition des bénéfices des corporations. Cependant, nous préconisons d'avoir recours à un dégrèvement progressif: le taux de dégrèvement pourrait varier, par exemple, entre 25 p. 100 pour les actionnaires disposant d'un faible revenu et 15 p. 100 pour les actionnaires jouissant d'un revenu plus élevé.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, un tel dégrèvement apporterait à peu près le même degré d'allègement à tous les actionnaires, atténuant ainsi l'imposition différentielle, et diminuerait moins les recettes fiscales que les propositions d'intégration avancées dans le Livre blanc. Nous avons préconisé, cependant, que ces économies servent à financer une forme d'impôt sur les gains de capital qui favoriserait davantage la réalisation de notre potentiel économique que la méthode d'imposition des gains de capital proposée dans le Livre blanc.

Nous proposons de n'opérer aucune distinction entre la manière d'imposer les gains de capital des sociétés fermées et ceux des sociétés ouvertes. Si nos recommandations touchant la distinction entre les deux catégories de corporations sont acceptées, la base du traitement différentiel serait éliminée.

Nous estimons que cet ensemble de propositions traitant de l'imposition de la corporation et de ses actionnaires éviterait un grand nombre de difficultés inhérentes aux propositions du Livre blanc. C'est un système dans l'ensemble qui ne comporte aucune des graves disparités qui caractérisent la réforme préconisée dans le Livre blanc. En outre, l'ensemble de nos recommandations n'est pas de nature à avoir des effets nocifs sur la quantité d'actions disponibles sur le marché canadien des capitaux. C'est pourquoi nous prions instamment les autorités compétentes de substituer l'ensemble de nos recommandations à l'ensemble des propositions du Livre blanc.

## CHAPITRE QUATRE

### L'imposition des gains de capital

#### Sommaire

Le présent chapitre étudie le genre d'impôt sur les gains de capital qui convient le mieux au Canada au stade actuel de son développement économique. Nous préconisons que la forme particulière d'impôt sur les gains de capital qui sera adoptée ne devrait pas: 1) entraver gravement la mobilité des capitaux; 2) dissuader les Canadiens d'épargner et d'investir leur revenu courant ou leurs liquidités; 3) décourager les Canadiens à investir au Canada ni 4) encourager les investisseurs à

those who liquidate their investments for purposes other than re-investment.

It is submitted that the method of taxing capital gains advanced in the White Paper in fact scores rather badly in terms of these criteria.

The White Paper proposals involve a realization approach to the taxation of capital gains, the tax being exigible when the gains are realized by the sale of the asset giving rise to them. The one exception to this occurs in the proposed discriminatory treatment of gains generated by the shares of W.H.C.'s. This latter type of gain alone is to be taxed on a realization and accrual basis, the latter to be accomplished by quinquennial revaluation of the shares.

The White Paper recognizes that the proposed realization approach generates locking-in effects. The only offset to the locking-in effect is found in the proposed quinquennial revaluations of the shares of W.H.C.'s. In general the revaluations as proposed in the White Paper are vulnerable to many criticisms. In particular such revaluations discriminate in several respects against W.H.C.'s and Canadian investors and would lead to an increase in the number of Canadian firms taken over by non-residents and would deter companies from going public.

The rate of taxation proposed in the White Paper on capital gains is inappropriate for Canada at this stage of its development. It will discourage Canadians from saving and investing current income or liquid balances, and will have strong locking-in effects.

These considerations, among others, lead us to recommend against the implementation of the quinquennial revaluations and the proposed rate of taxation on capital gains.

As an alternative to the White Paper proposals for the taxation of capital gains, this chapter recommends that:

1. Canada tax all capital gains in a uniform manner, one-third of such gains or losses being taken into taxable income in the year of their realization.
2. Under the capital gains tax a roll-over option be provided whereby the actual tax is deferred as long as the proceeds of liquidation are re-invested in eligible investments within a specified period of time.
3. To minimize possible locking-in effects and discrimination as between different types of assets generating capital gains, there should be a deemed realization of all accrued but untaxed gains upon the

réaliser leurs investissements sinon pour effectuer un réinvestissement.

Nous croyons que la méthode d'imposition des gains de capital préconisée dans le Livre blanc ne répond pas favorablement à ces critères.

Les auteurs du Livre blanc conçoivent l'imposition des gains de capital en fonction de la réalisation, l'impôt devenant exigible lorsque les gains sont réalisés par suite de la vente d'un actif. La seule exception est celle qui a trait au traitement différentiel proposé relativement aux gains provenant d'actions de sociétés ouvertes. Seule cette catégorie de gains serait imposée en fonction de la réalisation et des gains acquis. Dans ce dernier cas, le moyen serait d'exiger la réévaluation quinquennale des actions des sociétés ouvertes.

Les auteurs du Livre blanc reconnaissent que le système de réalisation proposé engendre des effets de blocage. La réévaluation quinquennale des actions de sociétés ouvertes est le seul moyen proposé pour y remédier. En général, les réévaluations telles que proposées dans le Livre blanc prêtent le flanc à de nombreuses critiques. A plusieurs égards, ces réévaluations aboutissent à un traitement différentiel à l'encontre des sociétés ouvertes et des investisseurs canadiens; elles amèneraient une hausse des acquisitions de firmes canadiennes par des non-résidents et dissuaderaient les compagnies de devenir publiques.

Le taux d'imposition proposé dans le Livre blanc sur les gains de capital ne convient pas au Canada à ce stade de son développement. Il découragerait les Canadiens à épargner et à investir leur revenu courant et leurs liquidités et aurait un grave effet de blocage.

Ces considérations nous amènent à préconiser l'abandon du projet de réévaluation quinquennale et le taux proposé d'imposition des gains de capital.

Pour remplacer les propositions du Livre blanc sur l'imposition des gains de capital, nous recommandons dans ce chapitre que:

1. le Canada impose tous les gains de capital d'une façon uniforme: un tiers de ces gains ou pertes devant être incorporé au revenu imposable dans l'année de sa réalisation;
2. une option de roulement soit accordée en vertu de l'impôt sur les gains de capital: l'impôt réel serait différé aussi longtemps que le produit de la liquidation serait placé dans des investissements admissibles dans un délai déterminé.
3. Pour réduire la possibilité des effets de blocage et le traitement différentiel entre les différentes catégories d'actifs qui engendrent des gains de capital, il devrait y avoir une réalisation supposée de tous



death of the asset holder, with the fraction of gains taken into taxable income to be one-half of that normally taken into income.

4. The burdens of capital gains taxes and estate taxes must be considered conjointly. To simply add the new capital gains taxes to the existing estate taxes would be to penalize Canadian capital unconscionably. In proportion to increased reliance on capital gains taxes, there should be decreased reliance upon death duties.

5. The combination of a capital gains tax and the higher existing personal tax rates would be excessive in the transitional period. Accordingly the higher existing personal rates should be reduced coincident with the imposition of the capital gains tax.

6. Valuation Day values be optionally the higher of cost or Valuation Day prices, in effect extending to other securities the treatment already proposed for bonds.

7. Suitable amendments be made to the White Paper proposals that all persons leaving Canada be required to pay a tax on any unrealized gain, in order to avoid difficulties the proposals create for those persons leaving the country temporarily or for health reasons and for temporary residents of Canada.

We are confident that these alternative proposals would eliminate any significant locking-in effects without, at the same time, creating severe discrimination, inequity, and other problems associated with the quinquennial revaluations proposed in the White Paper. Under our proposals, capital could flow more freely in response to changing relative rates of return, and the inevitable result must be both a higher rate of growth of the Canadian economy and a higher yield for the capital gains tax. It should be noted that any possibility of an intergenerational deferral of capital gains tax would be removed by the deemed realization at death which we recommend be applied to all accrued, but untaxed gains.

les gains acquis mais non imposés à la suite du décès du détenteur de l'actif, la fraction des gains incorporée au revenu imposable devant être la moitié de celle qui serait normalement incorporée au revenu.

4. Le fardeau des impôts sur les gains de capital et le fardeau des impôts sur les successions devraient être considérés conjointement. Ajouter tout simplement les nouveaux impôts sur les gains de capital aux impôts actuels frappant les successions serait pénaliser exagérément les capitaux canadiens. L'augmentation de l'impôt sur les gains de capital devrait s'accompagner d'une réduction parallèle des impôts frappant les successions.

5. La combinaison de l'impôt sur les gains de capital et des taux élevés en vigueur à l'heure actuelle serait excessive au cours de la période transitoire. Par conséquent l'imposition des gains de capital devrait s'accompagner d'une réduction des taux élevés courants de l'impôt sur les particuliers.

6. Les valeurs au jour d'évaluation soient, au choix, le plus élevé du prix coûtant ou des cours en vigueur le jour de l'évaluation; en d'autres termes accorder aux autres titres le traitement déjà proposé pour les obligations.

7. Des modifications souhaitables soient apportées aux propositions du Livre blanc d'après lesquelles les personnes qui quittent le Canada seraient tenues de payer l'impôt sur les gains non réalisés afin d'éviter les difficultés que ces propositions créeraient pour ceux qui quittent notre pays temporairement ou pour raisons de santé et pour les personnes résidant temporairement au Canada.

Nous croyons que ces solutions de rechange élimineraient tout effet de blocage important sans entraîner, toutefois, un traitement différentiel grave, sans créer d'injustice ni susciter d'autres problèmes liés à la réévaluation quinquennale proposée dans le Livre blanc. En vertu de nos propositions, le capital circulerait plus librement suivant les changements relatifs du taux de rendement et le résultat serait sans aucun doute un taux de croissance plus élevé de l'économie canadienne et un rendement plus élevé de l'impôt sur les gains de capital. Il faut remarquer que toute possibilité d'un report, d'une génération à l'autre, de l'impôt sur les gains de capital serait éliminée par la réalisation supposée au décès, que nous recommandons d'appliquer à tous les gains acquis mais non imposés.

### General Considerations

Of the many tax structure changes advanced in Proposals For Tax Reform, none are more controversial or likelier to have greater impact on the capital market than those relating to the taxation of capital gains. In commenting upon these proposals, it should be clear that our primary concern is with the impact of the proposed method of taxing capital gains upon investment in Canada and by Canadians, and upon the efficiency of operation of the Canadian capital market. This should not be interpreted as implying a lack of concern on our part with the equity aspects of capital gains taxation. On the contrary, we accept the argument that inequity results where capital gains are totally excluded from the tax base. Rather, the emphasis evident in these comments is dictated by our recognition that while this inquiry should be removed, the nature of capital gains tax introduced for this purpose must be as compatible as possible with the full realization of the growth potential of the Canadian economy.

### Short-Term Versus Long-Term Gains

Our comments in the following sections of this Chapter are largely concentrated upon what we consider to be the more negative aspects of the White Paper proposals. While, in considering the White Paper, focussing attention upon areas of disagreement is a more useful exercise for us to undertake, there is one area where we would be remiss were we not to make our agreement with the White Paper explicit. This concerns the lack of any proposed distinction between short-term and long-term gains.

Quite clearly, there is no meaningful economic distinction between gains which have accrued for six months less a day and those which have accrued for six months and a day. A dividing line of one year, or any other period, is equally devoid of economic content.

The investor should be free to choose the holding period which is most appropriate, given his needs and objectives, and no artificial distinction should be drawn between gains which have accrued over shorter and longer periods. We therefore support wholeheartedly the lack of discrimination between the tax treatment of short and long term gains which is implicit in the White Paper.

This neutrality is especially important in the context of a capital market which lacks liquidity. In such a market, there are occa-

### Considérations d'ordre général

Parmi les différents changements à la structure fiscale préconisés dans les propositions de réforme fiscale, nul ne prête plus à controverse ou n'est plus apte à influencer davantage le marché des capitaux que les changements relatifs à l'imposition des gains de capital. Au cours de nos observations sur ces propositions, nous souhaitons souligner que notre préoccupation première a trait à l'effet de la méthode d'imposition des gains de capital sur les investissements au Canada et par les Canadiens et sur le bon fonctionnement du marché des capitaux canadiens. Il ne faudrait, toutefois, pas croire que le point de vue de l'équité présenté par l'imposition sur les gains de capital nous laisse indifférents. Au contraire, nous acceptons l'argument suivant lequel l'exclusion totale des gains de capital de l'assiette fiscale est injuste. Nous essayons plutôt de démontrer par nos observations que tout en reconnaissant que cette injustice devrait disparaître, la nature de l'impôt sur les gains de capital créé pour remédier à cette injustice doit être compatible, dans la mesure du possible, avec la réalisation complète du potentiel de croissance de l'économie canadienne.

Les gains à court terme et les gains à long terme

Dans les paragraphes suivants, nous nous sommes cantonnés à des observations sur ce que nous considérons comme l'aspect le plus négatif des propositions du Livre blanc. Bien qu'il soit plus utile de concentrer notre attention sur les aspects avec lesquels nous sommes en désaccord, il est un point où nous ferions preuve de négligence si nous n'indiquions pas clairement notre accord avec le Livre blanc. Il s'agit du manque de distinction dans les propositions entre les gains à court terme et les gains à long terme.

En réalité, du point de vue économique, il n'y a pas de différence entre les gains acquis sur une période de six mois moins un jour et ceux qui sont acquis au bout d'une période de six mois et un jour. Un délai d'un an ou toute autre période n'a également aucun sens économique.

L'investisseur devrait être libre de choisir le délai qui lui convient le mieux, suivant ses besoins et ses objectifs et aucune distinction ne devrait être faite entre les gains acquis dans des délais plus ou moins longs. Nous appuyons donc fortement l'absence de traitement différentiel entre les gains à court terme et ceux à long terme qui est implicite dans le Livre blanc.

Cette neutralité est particulièrement importante dans le cadre d'un marché de capitaux qui manque de liquidité. Dans un tel marché,



sions in which the short-term investor makes the market by giving it liquidity. A tax system which deters him from doing so would be most costly in terms of reduced capital market efficiency.

#### Criteria for Evaluating Capital Gains Tax

Our several concerns regarding the impact of the form of gains tax upon investment in Canada by Canadians, upon the efficiency of operation of the Canadian capital market and upon the realization of our economic potential prompt us to suggest that the various possible methods of taxing capital gains be appraised in terms of four criteria. These are:

1. the effect of the proposals upon the mobility of capital, i.e., upon the ability of capital to move to superior investment opportunities when these are available
2. the effect of the proposals on the willingness of Canadians to save and invest current income or liquid balances.
3. a bias is not created against Canadians investing in Canada.
4. the effect of the proposals upon the willingness of persons to liquidate their investments for purposes other than re-investment; e.g., for consumption or holding cash.

It is our opinion that any method of taxing capital gains which does not score well in terms of these criteria is inappropriate in a young, capital-scarce country which has only begun to realize its economic potential. Unfortunately, it would appear that the White Paper capital gains tax proposals are defective in precisely these respects. Before commenting on this in greater detail, it may be useful to set forth in rather summary form the nature of these proposals.

#### White Paper Capital Gains Tax Proposals

It is suggested in the White Paper that capital gains be treated as ordinary income subject to tax in the normal way. Capital losses would be deductible in computing income, and it would appear that if such losses in any year exceeded income, the resulting excess would be treated in a similar manner as business losses: they would be carried back one year or forward for five years, to be applied against the income of those years.

il y a des occasions où l'investisseur à court terme fait le marché en lui procurant la liquidité nécessaire. Un système d'impôt qui l'empêche d'agir ainsi aurait le résultat désastreux de réduire l'efficacité du marché des capitaux.

#### Critère d'évaluation de l'impôt sur les gains de capital

Les effets de la forme d'imposition des gains sur l'investissement au Canada par les Canadiens, sur le bon fonctionnement du marché des capitaux canadiens et sur la réalisation de notre potentiel économique, nous incitent à préconiser que les diverses méthodes d'imposition des gains de capital soient évaluées en fonction des quatre critères suivants:

1. l'effet des propositions sur la mobilité des capitaux, c'est-à-dire la possibilité de placer des capitaux dans des investissements de meilleure qualité quand c'est possible;
2. les effets des propositions sur l'investissement des Canadiens à épargner et à investir leur revenu courant ou leurs liquidités;
3. les précautions prises pour défavoriser les investissements des Canadiens au Canada;
4. l'effet des propositions sur l'empressement des particuliers à liquider leurs investissements sinon pour réinvestir leurs capitaux; par exemple: pour la consommation ou pour avoir de l'argent liquide.

A notre avis, toute méthode d'imposition des gains de capital qui ne répond pas à ces critères ne convient pas à un pays jeune où les capitaux sont rares et où la réalisation du potentiel économique en est à peine à ses débuts. Malheureusement, il semble que les propositions d'impôt sur les gains de capital du Livre blanc sont justement défectueuses à ces points de vue. Avant de nous arrêter en détail sur cette question, il serait peut-être utile d'exposer sommairement la nature de ces propositions.

#### Propositions du Livre blanc sur l'imposition des gains de capital

Les auteurs du Livre blanc proposent que les gains de capital soient traités comme un revenu ordinaire assujéti à l'impôt de la même façon. Les pertes de capital seraient déductibles lors du calcul du revenu et il semble que si de telles pertes excèdent le revenu dans une année quelconque, l'excédent qui en résulterait serait traité de la même façon que les pertes commerciales; il serait reporté à l'année précédente ou reporté sur une période de cinq ans et serait imputé au revenu desdites années.

If this system were implemented, only gains accruing after "Valuation Day" would be subject to tax. In general, gains or losses are to be measured by reference to the fair market value of the taxpayer's assets on Valuation Day.

While most gains are to be brought into income at the time of their realization, the White Paper would treat differently gains arising from shares of WHC's. Such gains would be taxable on a realization basis, but, in addition, shareholders (other than WHC's) will be required to revalue their portfolios every five years, and take any accrued gain or loss into income in the year in which the revaluation occurs. It is also suggested that since the dividends of WHC's are to be subject to only partial integration, tax neutrality requires that only 50 per cent of the gains or losses on widely-held shares be taken into taxable income.

Several of the suggested provisions relating to the international aspects of capital gains taxation should be noted. For example, the White Paper suggests that persons giving up their Canadian residence should be deemed to have disposed of all of their assets at the time of their departure from Canada, the resulting accrued gains or losses being taken into income in the year of departure. It is also suggested that, to the extent Canada's tax treaties with other countries permit, non-residents be subjected to tax on gains realized with respect to Canadian assets. It is proposed, however, that an exemption be provided in respect of gains on the sale of shares of a WHC where the non-resident owns less than 25 per cent of the shares outstanding.

Before commencing the analysis of these proposals, there are two other provisions of the White Paper which should be noted. First, while the White Paper requires that any gains realized on the shares of CHC's be included in their entirety in the income of the vendor in the year in which the disposal takes place, it also provides that when a taxpayer dies holding shares of a CHC, there will be no deemed realization on the assets. Rather, the estate or beneficiary takes over the cost basis of the deceased, and any tax on the gain is therefore postponed until the assets have been sold by the estate or beneficiary. An indefinite postponement of capital gains tax is thus possible in this case. Finally,

Si ce système était mis en vigueur, seulement les gains acquis après le «jour d'évaluation» seraient assujettis à l'impôt. En général, les gains ou les pertes sont calculés en fonction de la juste valeur marchande équitable des biens du contribuable le jour de l'évaluation.

Bien que la plupart des gains doivent être incorporés au revenu au moment de leur réalisation, le Livre blanc traiterait d'une façon différente les gains provenant d'actions de sociétés canadiennes ouvertes. De tels gains seraient imposables en fonction de leur réalisation et, de plus, les actionnaires (à l'exclusion des actionnaires qui sont d'autres corporations canadiennes ouvertes) seraient tenus de réévaluer leur portefeuille tous les cinq ans et d'incorporer à leur revenu tout gain ou perte acquis dans l'année de la réévaluation. On suggère aussi qu'étant donné que les dividendes de compagnies ouvertes ne seront assujettis qu'à une intégration partielle, un système fiscal neutre exige que 50 p. 100 seulement des gains ou des pertes sur les actions de compagnies ouvertes soient incorporés au revenu imposable.

Nous voudrions aussi attirer l'attention sur plusieurs dispositions relatives à l'aspect international de l'imposition des gains de capital. Par exemple, les auteurs du Livre blanc préconisent que les personnes qui quittent le Canada soient supposées avoir liquidé tous leurs biens au moment de leur départ du Canada; les gains ou pertes acquis qui en résulteraient seraient considérés comme un revenu dans l'année de leur départ. On préconise aussi que, dans la mesure où les accords fiscaux conclus par le Canada avec d'autres pays le permettent, les non-résidents soient assujettis à l'impôt sur les gains réalisés relativement à leur actif canadien. On propose aussi, toutefois, qu'une exemption soit prévue dans le cas des gains provenant de la vente d'actions de sociétés ouvertes lorsque le non-résident détiendrait moins de 25 p. 100 des actions en circulation.

Avant d'aborder l'étude de ces propositions, nous souhaitons attirer l'attention sur deux autres dispositions du Livre blanc. En premier lieu, bien que les auteurs du Livre blanc stipulent que tous les gains réalisés sur les actions de compagnies fermées soient incorporés entièrement au revenu du vendeur l'année au cours de laquelle l'aliénation a eu lieu, ils stipulent aussi qu'au décès d'un contribuable qui possède des actions d'une compagnie fermée, aucune réalisation supposée de ces biens ne sera faite. La succession ou le bénéficiaire entrerait en jouissance des biens au prix payé par le défunt et tout impôt sur le gain serait pas conséquent différé jusqu'à la vente des biens par la succession ou le bénéfici-



in the case of shares of foreign WHC's held by Canadian residents, there is no requirement to accrue gains or losses on a quinquennial basis. Such gains or losses would be subject to inclusion in taxable income only when realized.

#### Locking in Effect of Realization Approach

With the exception of gains arising from the holding or sale of shares of WHC's, the White Paper contemplates a realization approach to capital gains taxation. Despite the adoption of this realization approach by both the United States and by the United Kingdom, it is a method which is widely appreciated to suffer from the deficiency of generating strong "locking-in" effects.

A tax upon realized gains is tantamount to a tax upon capital transfers, and individuals are deterred from making otherwise desirable shifts in the composition of their investments.

Under these circumstances, it is necessary that the magnitude of the economic benefit to be derived by investment adjustments be appreciably larger, otherwise they will not occur.

Consider the case of an investor who sells for \$100 a share in a WHC that was acquired at \$50. At a personal income tax rate of 50 per cent, the capital gains tax would be \$12.50, leaving \$87.50 for re-investment in a new asset. It would be necessary for this new asset to appreciate by 14.3 per cent to restore capital to the \$100 value which prevailed before realization. In addition, if the shares of the WHC were yielding 5 per cent, the new asset—with only \$87.50 available for investment—would have to yield 5.7 per cent if the income stream is to be maintained at its former level. In short, an appreciation of 14.3 per cent and a yield higher by 14.3 per cent would be necessary to restore the investor to his pre-capital-gains-tax status. Unless potential benefits of at least this magnitude can be obtained from a new asset, the adjustment will not be made. It should be noted that the locking-in effect for assets other than shares of WHC's would be more than doubled (i.e., 33.3 per cent vs. 14.3 per cent).

Such effects are clearly powerful enough to have a significant impact on investment decisions. Should the investor be deterred by the tax from moving to an otherwise more attrac-

toire. Un rapport indéfini de l'impôt sur les gains de capital est donc possible dans ce cas. Enfin, dans le cas d'actions de corporations ouvertes étrangères possédées par de résidents canadiens, ces derniers ne sont pas tenus de procéder à l'évaluation des gains ou pertes tous les cinq ans. De tels gains ou pertes n'entreront dans le revenu imposable qu'au moment de la réalisation seulement.

#### Effet de blocage du système de réalisation

Sauf pour les gains provenant de la possession ou de la vente d'actions de sociétés ouvertes, le Livre blanc conçoit l'imposition des gains de capital en fonction de leur réalisation. En dépit du fait que les États-Unis et le Royaume-Uni ont adopté ce système de réalisation, c'est une méthode qui, de l'avis de la majorité, est défectueuse en ce sens qu'elle engendre un effet marqué de « blocage ».

Un impôt sur les gains réalisés équivaut à un impôt sur les transferts de capitaux et ceci aboutit à dissuader les particuliers de modifier la composition de leurs investissements qui seront souhaitables par ailleurs.

Dans ces circonstances, il est nécessaire que les avantages économiques qui découleraient d'un transfert d'investissements soient beaucoup plus grands, sinon personne ne procéderait à ces transferts.

Prenons le cas d'un investisseur qui vend pour \$100 une action de compagnie ouverte qu'il avait acquise pour \$50. Au taux d'impôt sur le revenu personnel de 50 p. 100, l'impôt sur les gains de capital serait de \$12.50, ce qui laisse \$87.50 pour réinvestissement dans un nouvel actif. Il faudrait que ce nouvel actif augmente de 14.3 p. 100 pour restaurer le capital à sa valeur de \$100 qui existait avant la réalisation. En outre, si les actions d'une compagnie ouverte avaient un rendement de 5 p. 100, le nouvel actif—qui est réduit à \$87.50—devrait donner un rendement de 5.7 p. 100 pour que le revenu continue de se maintenir au niveau précédent. En d'autres termes, une appréciation de 14.3 p. 100 et un rendement plus élevé de 14.3 p. 100 seraient nécessaires pour redonner à l'investisseur les avantages qu'il retirait de son capital avant l'impôt sur les gains de capital. Si le nouvel actif ne promet pas de rapporter des avantages de cette importance, le redressement ne sera pas effectué. On devrait aussi attirer l'attention sur le fait que l'effet de blocage des actifs autres que les actions de compagnies ouvertes sera plus que doublé (par exemple, 33.3 p. 100 contre 14.3 p. 100).

De tels effets sont suffisamment sensibles pour influencer fortement les décisions d'investissements. Si l'impôt servait à dissuader l'investisseur de transférer son capital dans

tive investment, socially desirable transfers of capital will not occur, and the economy as a whole, as well as the investor in question, will suffer.

A realization approach to the taxation of capital gains will prevent portfolio adjustments occurring unless potential benefits to be derived are sufficiently great. It is obvious that the potential gain to be derived from an adjustment must be greater (in order to make the adjustment worthwhile) than it would have to be without a capital gains tax. Thus, it follows the fewer will be the opportunities where advantageous adjustments could be made, and the more damaging, therefore, would be the effects on the economy.

It should be noted that the locking-in effect is likely to be particularly strong where indefinite postponement is possible, as is the case, for example where there is no deemed realization upon death. This is, of course, the treatment accorded unrealized gains at death in the United States and also that proposed in the White Paper. In the Canadian context, any locking-in effects are likely to be more serious than they are in the United States, largely because of the relative illiquidity of the Canadian capital market.

The realization approach is also subject to the criticism that it tends to increase the magnitude of price fluctuations for securities. This result is produced by the reluctance of owners to sell when prices are rising (thereby incurring an otherwise avoidable tax on their accrued gains), and their increased willingness to sell when prices are declining (in order to benefit from a deductible capital loss). The net result is that prices rise further than they otherwise would during the upswing, and fall further than they otherwise would during the downswing.

Given the locking-in effect of the realization approach, it is apparent that it scores rather poorly with respect to evaluation criteria (1), relating to capital mobility, and (2), concerning the willingness of investors to save and invest. It does, however, tend to keep investments "frozen", and hence tends to discourage liquidation for consumption purposes.

#### White Paper Response to Locking-in Problem

The White Paper, of course, recognizes the possibility of generating locking-in effects. The sole offset which it would provide to these effects is the proposed quinquennial revaluations of the shares of WHC's. Unfortun-

des investissements qui seraient autrement plus attrayants, des transferts de capitaux qui seraient autrement socialement souhaitables ne se produiront pas et l'économie toute entière, aussi bien que l'investisseur en cause, en subiront les conséquences.

Le système d'impôt sur les gains de capital, au moment de leur réalisation, empêchera les changements de portefeuille à moins que les avantages potentiels qui en résulteraient soient suffisamment intéressants. Il est évident que le gain potentiel résultant d'un changement devra être plus grand (afin de rendre le changement avantageux) qu'il n'aurait été sans l'impôt sur les gains de capital. Il s'ensuit donc que les occasions de faire des changements avantageux seront plus rares et, par conséquent, l'effet sur l'économie sera plus préjudiciable.

Remarquons que l'effet de blocage sera sans doute particulièrement important lorsqu'il est possible de retarder indéfiniment la réalisation, comme par exemple, lorsqu'il n'y a pas de réalisation supposée au décès. Ceci, comme on le sait, est le traitement accordé aux États-Unis aux gains non réalisés au décès et c'est celui proposé dans le Livre blanc. Dans le contexte canadien, tout effet de blocage est susceptible d'être plus grave qu'aux États-Unis, étant donné surtout le manque de liquidité du marché de capitaux canadien.

On reproche encore au système de réalisation d'augmenter l'importance des fluctuations de cours des titres. Ceci est le résultat du peu d'empressement des propriétaires de vendre lorsque les prix sont à la hausse (puisqu'ils seraient frappés d'un impôt sur les gains acquis) et leur empressement à vendre lorsque les prix sont en baisse (afin de bénéficier de la déduction d'une perte en capital). Il s'ensuit que les prix montent davantage qu'ils ne le feraient autrement au cours des périodes de hausse et baissent davantage qu'ils ne le feraient autrement au cours d'une période de baisse.

Étant donné l'effet de blocage qui résulte du système de réalisation, il est clair qu'il répond mal aux critères d'évaluation; le premier qui a trait à la mobilité du capital et le deuxième qui a trait à l'empressement des investisseurs à économiser et à investir. Toutefois, ce système tend à immobiliser les investissements et par conséquent décourage la liquidation aux fins de consommation.

La réaction du Livre blanc en ce qui a trait au problème de blocage

Naturellement, les auteurs du Livre blanc reconnaissent la possibilité de l'effet de blocage qu'il engendrera. La seule compensation qu'ils offrent est la réévaluation quinquennale proposée des actions des compagnies ouvertes.



nately, we do not know the relative importance of these shares as a source of capital gains. In the absence of a tax upon gains, there has been no pressing need to collect the relevant statistics. Study No. 19 of the Royal Commission on Taxation, *The Taxation of Capital Gains*, provides data which suggest that in the United States the sale of shares of WHC's probably accounts for approximately one-half of the gains arising from the sale of assets held for six months or more. Given the greater relative importance of private companies in Canada, it would appear that the proposed quinquennial revaluations would reduce the locking-in effects for assets that account for less than half of the potentially taxable gains.

For the assets generating the remaining gains, the locking-in effects are likely to be particularly severe because of the proposed inclusion of the entire gain in taxable income in the year of realization. We conclude, therefore, that:

Because the proposed method of taxing capital gains would reduce locking-in effects only in the case of the shares of WHC's the proposals would have a significantly inhibiting effect upon the transfer of assets in Canada. The mobility of capital will, in consequence, suffer.

#### Deficiencies of Revaluation Approach

There can be no doubt that the benefit to be derived from refraining from realizing accrued gains is appreciably reduced by periodic asset revaluations, and the locking-in effects are thereby minimized. Unfortunately, the periodic revaluations are themselves likely to be a significant source of difficulty, especially given the form of revaluation proposed in the White Paper.

All forms of periodic revaluation are open to the criticism that the value changes which are identified at the time of revaluation may not correspond at all closely with changes in the ability of the asset owners to obtain the cash required for tax payments. This is likely to be especially true in the case of those assets that promise to yield most of their total return in the form of capital gains and which are largely unaccompanied by a substantial income flow. Since this is characteristic of the equities used to finance the early development of the natural resources which underlie much of our comparative advantage in international trade and our recent economic growth, and also those companies established for innovative purposes, this deficiency of the

Malheureusement, nous ne connaissons pas l'importance relative de ces actions comme source de gains de capital. En l'absence d'un impôt sur les gains, le besoin d'accumuler les statistiques pertinentes ne s'est jamais fait sentir. L'étude n° 19 de la Commission royale sur la fiscalité, *L'impôt sur les gains de capital*, fournit des données qui suggèrent qu'aux États-Unis la vente d'actions de corporations ouvertes compte probablement pour la moitié des gains découlant de la vente d'actifs détenus pendant six mois ou plus. Étant donné l'importance relativement plus grande des compagnies privées au Canada, il semble que la réévaluation quinquennale proposée réduirait l'effet de blocage des actifs qui comptent pour moins de la moitié du potentiel des gains imposables.

En ce qui concerne les biens qui donnent lieu aux autres gains, l'effet de blocage sera sans doute particulièrement important à cause de la proposition d'inclure tous les gains dans le revenu imposable de l'année au cours de laquelle ils sont réalisés. Nous en concluons donc que:

Étant donné que la méthode proposée d'imposition des gains de capital réduirait l'effet de blocage uniquement dans le cas des actions de compagnies ouvertes, les propositions entraveraient les transferts d'actions au Canada. Par conséquent, la mobilité du capital en souffrirait.

#### Faiblesses du système de réévaluation

Il n'y a aucun doute que l'avantage qui résulterait de l'abstention de réaliser des gains acquis se trouve considérablement réduit par la réévaluation périodique de l'actif et les effets de blocage sont par conséquent réduits. Malheureusement, les réévaluations périodiques sont en elles-mêmes une source importante de difficultés, surtout à cause de la forme de réévaluation proposée dans le Livre blanc.

Toutes les formes de réévaluation périodique prêtent le flanc à la critique que les fluctuations qui sont déterminées au moment de la réévaluation peuvent bien ne pas correspondre du tout aux changements dans l'aptitude du propriétaire de l'actif à obtenir l'argent nécessaire pour régler l'impôt. Ceci est le cas particulièrement pour les actifs dont le rendement, en grande partie, est sous forme de gains de capital et qui ne sont pas accompagnés de revenus substantiels courants. Étant donné que ceci s'applique tout particulièrement aux actions servant à financer la mise en valeur initiale de nos ressources naturelles qui sont à la base de notre position avantageuse dans le commerce international et notre croissance économique récente ainsi

revaluation approach is extremely serious in a Canadian context.

#### Portfolio Investors

The lack of correspondence between accrued gains and the necessary income flow to pay the capital gains tax upon them poses a general problem, even in the case of portfolio investors. In some instances, such investors could be forced to sell some portion of their holdings to raise the necessary tax money.

#### Holders of Control Blocks

The situation, however, is much more serious for the investor who holds a substantial proportion of the outstanding securities of a WHC. The sale of some part of such holdings may well result in the loss of control of the corporation, or be subject to the difficulty that a partial sale may bring about a severe impairment of value. The possibility of such outcomes certainly provides tacit encouragement to the undesirable practice of issuing non-voting shares.

It is also of some interest to speculate on whether or not the White Paper proposals have possibly opened up a new weapon which could be used in take-over attempts. This would be the case, for example, where manipulative trading on a thin market succeeded in driving up the price of a company's shares, thereby imposing a potential capital gains tax liability upon a possibly illiquid principal shareholder. Conversely, principal shareholders may attempt to drive the price down in order to minimize revaluation gains. In short, we are concerned that these proposals may give rise to manipulative trading of an undesirable sort.

There are further difficulties with the White Paper proposals regarding the quinquennial revaluations and the taxation of accrued gains. Possibly most important is the fact that provincial securities laws inhibit the freedom of an investor to sell from his holdings, where the investor's holdings satisfy the definition of a "control block".

Contrary to the implicit belief of the White Paper, such control blocks are not readily marketable, and sales from them are severely circumscribed.

A rather fundamental issue is that concerning the valuation of control blocks. If the market for the shares is not liquid, it is prob-

que les compagnies qui font preuve d'innovation, les faiblesses du système de réévaluation sont extrêmement graves dans le climat canadien.

#### Portefeuille des investisseurs

Comme il n'y a aucun rapport entre les gains acquis et le revenu courant nécessaire pour acquitter l'impôt sur les gains de capital, un problème général se pose, même dans le cas des portefeuillistes. Dans certains cas, de tels investisseurs pourraient être forcés de vendre une partie de leur portefeuille pour se procurer les fonds nécessaires au règlement de l'impôt.

#### Détenteurs de paquets d'actions assurant le contrôle d'une compagnie

La situation est toutefois beaucoup plus grave lorsqu'un investisseur détient une proportion substantielle des titres en circulation d'une compagnie ouverte. La vente d'une certaine partie de ces actions peut très bien aboutir à la perte du contrôle de la compagnie ou encore une vente partielle peut aboutir à une baisse importante de leur valeur. Une telle possibilité incite à la pratique peu recommandable d'émettre des actions sans droit de vote.

En outre, on peut se demander si les propositions du Livre blanc n'ont pas créé une nouvelle arme qui pourrait être employée dans les tentatives d'acquisition. Ceci pourrait être le cas, par exemple, lorsque la manipulation des négociations sur un marché étroit aboutit à la hausse du cours des actions d'une corporation, assujettissant, par conséquent, l'actionnaire principal à un impôt potentiel sur les gains de capital alors qu'il n'a sans doute pas l'argent liquide disponible pour l'acquitter. Réciproquement, l'actionnaire principal peut essayer de faire baisser les cours afin de réduire la réévaluation des gains. Bref, nous nous demandons si ces propositions ne donneront pas lieu à des manipulations de transactions qui ne sont pas souhaitables.

Les propositions du Livre blanc amènent d'autres difficultés à propos des réévaluations quinquennales et de l'imposition des gains acquis. Le fait le plus important est que les lois provinciales sur les valeurs mobilières interdisent à un investisseur la vente d'un avoir qu'il détient lorsque cet avoir peut être défini comme une «part majoritaire».

Contrairement à la conviction implicite du Livre blanc, une telle part majoritaire ne peut pas être négociée facilement et la vente d'une partie quelconque est sévèrement restreinte.

Un des points importants est celui de l'évaluation des paquets d'actions assurant le contrôle. Si les actions en question ne sont pas



able that market quotations will not accurately reflect the value which should be placed upon the shares held in a large block. Furthermore, it is well known that the sales of larger blocks are often negotiated at prices sometimes appreciably higher or lower than market quotations. We conclude, therefore, that:

Serious valuation problems would be generated by any attempt to implement the White Paper quinquennial revaluation proposals.

#### Shares Subject to Restrictions

We also foresee significant difficulties arising in connection with escrowed shares. Potential difficulties caused trustees, life tenants, and holders of interests in other property held in trust are also likely to be formidable. As an example, we may cite the case of a trustee who may not be free to deal with a holding of shares, and thus may be incapable of selling a portion of these shares in order to provide funds to meet a tax liability in respect to an unrealized gain. The terms of the trust may direct that all income is to be reserved to a designated class of beneficiary, with the corpus to pass to a remainderman after the happening of a particular event. If a tax is to be paid on the unrealized gain, there may be problems in determining who should bear the tax, i.e. the life tenant or the remainderman.

#### Discrimination Against WHC's

The criticisms which have been identified so far are general in the sense that they apply with approximately equal validity to virtually all proposals for periodic revaluation. There is, however, an additional criticism which is quite specific to the particular revaluation scheme proposed in the White Paper and to which we have referred earlier. That is, the deficiency that the revaluations would apply only to the shares of WHC's. This, of course, constitutes a significant discrimination against such corporations and their shareholders, a discrimination which it should be noted, is not offset by the requirements of the full inclusion in taxable income of capital gains enjoyed with respect to other assets.

The White Paper proposals for periodic revaluation are also subject to the criticism that they discriminate in several respects against Canadian investors and investment in Canada.

activement négociées, il est probable que le cours du marché ne reflétera pas d'une façon adéquate la valeur qui devrait être attribuée à un paquet d'actions. De plus, il est reconnu que les ventes de paquets d'actions sont souvent négociées à des cours quelquefois sensiblement plus élevés ou plus bas que les cours du marché. Nous en concluons par conséquent que:

De graves problèmes d'évaluation seront engendrés par une tentative quelconque de mettre en vigueur les propositions de réévaluation quinquennale du Livre blanc.

#### Actions soumises à des restrictions

Nous prévoyons aussi des difficultés graves en ce qui a trait aux actions entières. Les difficultés potentielles causées aux fiduciaires, aux usufruitiers, aux détenteurs d'intérêts dans d'autres propriétés qui sont détenues en fiducie risquent également d'être exceptionnelles. Prenons le cas d'un fiduciaire qui n'a pas la liberté de traiter l'avoir d'actions détenues et par conséquent peut être incapable de vendre une partie de ces actions afin d'obtenir les fonds nécessaires à l'acquittement d'un impôt frappant le gain non réalisé. Les clauses de la fiducie peuvent stipuler que tout le revenu soit réservé à une classe désignée de bénéficiaire, et que le capital soit transmis au nu-propriétaire à la suite d'un événement quelconque. Si l'impôt doit être payé sur les gains non réalisés, il se pourrait qu'il y ait des problèmes à déterminer qui doit payer l'impôt: l'usufruitier ou le nu-propriétaire.

#### Disparité à l'encontre des compagnies ouvertes

Les critiques qui ont été mentionnées jusqu'ici sont générales, en ce sens qu'elles s'appliquent avec autant de raisons à toutes les propositions de réévaluation périodique. Il y a, toutefois, une autre critique qui affecte directement le système de réévaluation proposé par le Livre blanc et à laquelle nous avons fait allusion ci-dessus: c'est le fait que la réévaluation ne s'appliquerait qu'aux actions des sociétés ouvertes. Naturellement, cette situation constitue une disparité à l'encontre de ces sociétés et de leurs actionnaires, disparité qui, remarquons-le bien, n'est pas compensée par l'inclusion totale, dans le revenu imposable, des gains de capital provenant d'autres actifs.

On peut également reprocher aux propositions du Livre blanc relatives à la réévaluation périodique d'établir une disparité dans plusieurs domaines à l'encontre des investisseurs et des investissements au Canada.

### International Defects of White Paper Proposals

The White Paper does not propose to require the periodic revaluation of foreign securities which are held by Canadian investors. A realization approach alone would be used in the case of these securities, and any resulting locking-in effect would be particularly unfortunate since it would involve the locking-in of funds in non-Canadian investments. It would, of course, be possible to avoid the capital gains tax for protracted periods by investing, for example, in a foreign mutual fund, and it is possible that the White Paper proposals would actually have the effect of encouraging the establishment of such funds in other countries and with scarce Canadian capital being utilized for this purpose. Such funds would, of course, permit the rolling-over of investments, without any capital gains tax being incurred.

The international aspects of the proposals are a source of several other difficulties. We have already referred at page 23 in Chapter III to the discrimination which would result should Canada fail to renegotiate our international tax treaties so as to permit Canadian taxation of realized and accrued gains experienced by non-residents who own interests in excess of 25 per cent in WHC's. Recent French experience in renegotiating their tax treaty with the U.S. does not lead us to be sanguine about Canadian prospects in this matter.

Were Canadian renegotiations to fail, we might well have a situation in which the shares of WHC's were worth more to non-residents than to Canadians. This would certainly be the case for those growth-oriented WHC's which are not paying significant dividends (and therefore not generating the benefits of integration) but which are likely to generate capital gains. (See Appendix "G" page 57).

We conclude, therefore, that an increase in the number of Canadian firms taken over by non-residents will be the inevitable consequence of any failure to renegotiate these tax treaties along the lines suggested in the White Paper.

It is of some interest, too, that non-residents with interests of less than 25 per cent in WHC's would not be subject to quinquennial revaluations. This freedom from revaluation would facilitate the acquisition of interests up to 25 per cent, and these, it should be noted, may well convey effective control of the corporations involved. Even where such a share does not convey effective control, it

### Faiblesses des propositions du Livre blanc sur le plan international

Le Livre blanc ne propose pas d'exiger une réévaluation périodique des titres étrangers qui sont détenus par des investisseurs canadiens. Seul le système de la réalisation serait employé dans le cas de ces titres et tout effet de blocage qui en résulterait serait particulièrement fâcheux étant donné qu'il affecterait des fonds dans des investissements non canadiens. Naturellement, il serait possible d'éviter l'imposition sur les gains de capital pour des périodes prolongées, par exemple, en investissant dans des fonds mutuels étrangers et il est possible que les propositions du Livre blanc aient pour effet d'encourager effectivement l'établissement de tels fonds dans d'autres pays au moyen de capitaux canadiens pourtant déjà trop rares. De tels fonds permettraient, naturellement, le roulement des investissements sans encourir l'impôt sur les gains de capital.

Les aspects internationaux des propositions sont une source de nombreuses difficultés. Nous avons déjà mentionné, à la page 26 du chapitre III, la disparité qui résulterait si le Canada ne réussissait pas à négocier nos accords fiscaux internationaux afin de permettre l'imposition, par le Canada, des gains réalisés et acquis par des non-résidents qui possèdent des intérêts excédant 25 p. 100 dans des corporations ouvertes. L'exemple des nouvelles négociations fiscales entamées par la France avec les États-Unis ne nous permet pas d'être optimistes à cet égard.

Si les négociations canadiennes n'aboutissaient pas, il se pourrait que nous ayons à faire face à une situation dans laquelle les actions des compagnies ouvertes auraient plus de valeur pour les non-résidents que pour les Canadiens. Ceci serait certainement le cas pour les compagnies ouvertes en expansion qui ne paient pas suffisamment de dividendes (et par conséquent ne permettent pas d'avoir droit aux avantages de l'intégration) mais qui produiraient certainement des gains de capital. (Voir l'annexe G, page 61).

Nous en concluons donc que le nombre de firmes canadiennes qui passeront aux mains de non-résidents ne manquera pas d'augmenter si le Canada ne parvient pas à renégocier les accords fiscaux conformément aux principes directeurs du Livre blanc.

Il est aussi intéressant de remarquer que les non-résidents qui détiennent des intérêts de moins de 25 p. 100 dans les sociétés ouvertes ne seraient pas assujettis à la réévaluation quinquennale. Cette exemption de la réévaluation faciliterait l'acquisition d'intérêts jusqu'à concurrence de 25 p. 100 et ceci pourrait mener au contrôle effectif des compagnies concernées. Même lorsqu'une telle proportion



most certainly provides an excellent base from which to acquire such control.

In the preceding paragraphs we have outlined major defects in the proposed revaluation approach. In general, the approach scores badly in connection with the specified criteria, is discriminatory and inequitable. Accordingly, we are convinced that it is not in the best interests of Canada and of Canadian investors. We, therefore, recommend against its implementation.

#### The Need for an Alternative Approach to the Taxation of Capital Gains.

The argument presented so far has endeavoured to demonstrate the White Paper proposals for the taxation of capital gains suffer from several defects:

They discriminate in their treatment of gains arising from the shares of WHC's as against those arising from all other assets

They serve to deter CHC's from going public

They are likely to generate significant locking-in effects as a consequence of their reliance upon a realization approach and the omission of any deemed realization at death

The quinquennial revaluations which they propose in order to minimize locking-in effects are themselves fraught with difficulty

The outcome of the attempt to implement these proposals would involve discrimination against Canadian investors, especially in the case of those who invest in companies where the benefit to shareholders is likely to be predominantly in the form of capital gains, rather than in dividends—i.e., in growth companies.

It should perhaps be observed that this last problem assumes particular importance in the light of the Prime Minister's expressed view that Canadians ought to invest in the future, rather than endeavour to purchase back the past.

Given these serious problems, we would recommend that some alternative method of taxing capital gains be adopted for Canada.

#### A more acceptable approach to capital gains taxation

##### Neutrality

An extremely important question in the field of capital gains taxation is that of the percentage of capital gains or losses which should be taken into taxable

n'assure pas le contrôle effectif, elle fournit certainement une base excellente pour l'acquisition du contrôle.

Au paragraphe précédent, nous avons décrit les principales faiblesses du système de réévaluation proposé. En général, le système ne répond pas bien aux critères mentionnés; il engendre des disparités et il va à l'encontre de l'équité. Nous sommes donc convaincus qu'il n'est pas dans le meilleur intérêt du Canada ni des investisseurs canadiens. Nous recommandons donc son abandon.

#### Nécessité d'un moyen destiné à remplacer l'imposition des gains de capital

Jusqu'ici le but de l'argument a été de démontrer que les propositions du Livre blanc relatives à l'impôt sur les gains de capital étaient défectueuses à plusieurs égards.

Elles entraînent des disparités à l'égard des gains provenant d'actions de sociétés ouvertes par rapport à ceux provenant d'autres éléments d'actif;

Elles découragent les sociétés fermées de devenir publiques;

Elles auront sans aucun doute un effet de blocage important du fait qu'elles sont fonction de la réalisation et qu'il n'y a pas de réalisation supposée au décès;

La réévaluation quinquennale proposée afin de réduire les effets de blocage est en elle-même une source de difficultés; et

Toute tentative de mettre ces propositions en vigueur aura pour conséquence un traitement différentiel à l'encontre des investisseurs canadiens, surtout dans le cas de ceux qui investissent dans des compagnies dont les avantages aux actionnaires se présentent surtout sous forme de gains de capital plutôt que de dividendes—par exemple, les compagnies en expansion.

On devrait peut-être faire remarquer que ce dernier problème prend une importance particulière à la lumière d'une déclaration du Premier ministre dans laquelle il a exprimé l'opinion que les Canadiens devraient investir dans les entreprises de l'avenir au lieu d'essayer de racheter celles du passé.

Étant donné ces problèmes, nous recommandons l'adoption d'un autre moyen d'imposition des gains de capital au Canada.

#### Imposition sur les gains de capital plus acceptable

##### Neutralité

Une des questions les plus importantes touchant l'impôt sur les gains de capital est le pourcentage de gains de capital ou de pertes de capital qui doit entrer dans le revenu

income. The White Paper suggests that, in the case of WHC's 50 per cent is appropriate, while in the case of gains generated by all other assets, the appropriate percentage is 100 per cent.

We would strongly recommend that the capital gains tax adopted in Canada be neutral as between different forms of investment in the sense that the same percentage of the gain or loss should be included in taxable income, regardless of the asset which was the source of these gains or losses.

#### Rate of Tax

The United States has chosen to include one half of taxable gains in income, and we feel that this gives some indication of the level which would be appropriate for Canada. In this context, it must be kept in mind that the Canadian economy is at a significantly different stage of economic development than is that of the United States. Ours is a younger, more capital-scarce country, and one which abounds in substantially unrealized economic opportunities. If these are to be developed to the benefit of all Canadians, it is imperative that our scarce capital resources be utilized as effectively as possible. It is our opinion that this will not be done if the rewards for assuming the risks associated with investment in a young, dynamic economy are not commensurately high. We conclude, therefore, that:

The percentage of capital gains or losses which ought to be included in taxable income in Canada should be appropriately less than it is in the United States and other mature economies. We would recommend that the appropriate percentage would be that one-third of such gains or losses be included in taxable income.

The absence of any capital gains tax whatever in such other developing countries as Australia, New Zealand, South Africa, and Japan suggests to us that the requirement to include one-third of capital gains in taxable income is as far as Canada dare go at this time.

#### The Roll-Over Approach to Capital Gains Taxation

In addition to recommending the inclusion of one-third of capital gains or losses in taxable income, we would recommend that this be implemented in conjunction with the so-called roll-over approach to the taxation of capital gains. Essentially, this would permit the investor to determine the timing of tax payments upon capital gains, the actual tax upon realized gains being deferred as long as the proceeds of liquidation of capital assets

imposable. Le Livre blanc indique que, dans le cas des sociétés ouvertes, 50 p. 100 est approprié, tandis que dans le cas des gains résultant d'un autre actif, le pourcentage approprié est de 100 p. 100.

Nous recommandons instamment que l'impôt sur les gains de capital adopté au Canada soit neutre vis-à-vis des différentes formes d'investissement, en ce sens que le même pourcentage de gain ou de perte devrait être inclus dans le revenu imposable, quel que soit l'actif à la source de ces gains ou pertes.

#### Taux d'impôt

Les États-Unis ont décidé d'inclure la moitié des gains dans le revenu imposable et nous croyons que ceci donne une bonne idée du niveau qui conviendrait au Canada. Dans ce contexte, nous devons garder à l'esprit que l'économie canadienne est à un stade de développement tout à fait différent de celui des États-Unis. Notre économie est plus jeune, les capitaux y sont plus rares et notre pays n'a pas encore tiré pleinement parti de l'abondance de ses richesses. Leur développement dans l'intérêt de tous les Canadiens nécessite que nos ressources limitées de capitaux soient utilisées aussi efficacement que possible. À notre avis, on n'y parviendrait pas si les risques des investissements dans une économie jeune et dynamique ne sont pas compensés par des avantages incommensurables. Nous en concluons donc que:

Le pourcentage de gains ou de pertes de capital à inclure dans le revenu imposable au Canada devrait être approximativement moindre que celui des États-Unis et celui des autres économies plus stables. Nous recommandons donc qu'un tiers de tels gains ou pertes soit inclus dans le revenu imposable.

L'absence de tout impôt sur les gains de capital dans les pays en voie de développement comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et le Japon nous porte à croire que l'inclusion d'un tiers des gains de capital dans le revenu imposable est le maximum que le Canada pourrait oser mettre en vigueur pour l'instant.

#### La méthode de roulement de l'impôt sur les gains de capital

En plus de recommander l'inclusion d'un tiers des gains ou pertes de capital dans le revenu imposable, nous recommandons que ceci soit mis en vigueur conjointement avec la méthode dite de roulement de l'impôt sur les gains de capital. Ceci permettrait à l'investisseur de déterminer le moment d'acquitter l'impôt sur les gains de capital, l'impôt réel sur les gains réalisés étant différé aussi longtemps que le produit de la liquidation d'un



are invested, within specified time period, in other eligible investments. Should the funds be used for purposes other than reinvestment, a taxable realization would be deemed to have occurred, and the capital gains tax would then be applicable.

#### Discussion of Roll-Over Approach

The roll-over concept is not, of course, a new one. It has been in use for some time in the United States where gains resulting from the sale of a residence are not taxed if reinvested in another residence within twelve months. In addition, the recognition of gain is deferred in some cases in the United States where productive real assets are exchanged for one another. The White Paper itself proposes to use the roll-over method with respect to certain situations where there have been forced realizations or where there has been no change of underlying ownership even though there has been a sale. It also suggests that "It may still be possible later to identify more situations in which a roll-over can be granted without permitting taxpayers to accomplish tax free in an indirect manner what would be taxable if done directly." (Para. 3.51).

Since the White Paper provides this limited recognition of the roll-over concept, it is necessary to enquire why a more general usage is not contemplated. Unfortunately, the White Paper itself sheds little light on the subject, observing merely that the roll-over approach cannot be used for the shares of WHC's for the reason that "Since gains on the sale of those shares would only be 50 per cent taxable and losses only 50 per cent deductible, the provisions necessary to achieve the appropriate ultimate result would be too complex." (Para. 3.45).

The complexity of recording accrued taxable net gains would not appear to be particularly formidable and it would not seem unfair to suggest that we ought to have here a Scottish verdict of "not proven". Indeed, the accounts which would be necessary to record the capital gains or losses on all transfers, determine the fraction of these which would be taken into taxable income, and keep a running total of the net result, seem to be relatively straightforward. It is thus difficult to believe that accounting complexity is the major obstacle to the utilization of the roll-over approach to the taxation of capital gains.

capital est investi, dans un délai déterminé, dans d'autres actifs appropriés. Si le fonds était employé à d'autres fins que le réinvestissement, la réalisation serait sensée être imposable et l'impôt sur les gains de capital s'appliquerait alors.

#### Discussion sur la méthode de roulement

Naturellement, la notion de roulement n'est pas nouvelle. Elle est utilisée depuis un certain temps aux États-Unis où les gains provenant de la vente d'une habitation ne sont pas imposés pourvu que le produit d'une telle vente soit réinvesti dans une autre résidence dans un délai de douze mois. En outre, la reconnaissance du gain est différée dans certains cas, aux États-Unis, lorsqu'un bien immobilier productif est échangé pour un autre. Le Livre blanc propose aussi d'employer la méthode de roulement dans certaines situations où il y a eu réalisation forcée et où il n'y a pas eu vraiment de changement de propriété effective bien qu'il y ait eu vente. Il mentionne aussi: «qu'il serait peut-être possible plus tard, d'admettre un roulement dans d'autres cas tout en évitant que les contribuables effectuent indirectement une transaction non imposable qui, effectuée directement, serait assujettie l'impôt». (Par. 3.51).

Comme le Livre blanc recommande cet usage limité de la notion de roulement, il est nécessaire de demander la raison pour laquelle un usage plus général n'est pas envisagé. Malheureusement, le Livre blanc ne donne que très peu d'éclaircissement à ce sujet, déclarant tout simplement que la méthode de roulement ne peut pas être employée pour les actions de sociétés ouvertes pour la raison que: «vu que les gains réalisés lors de la vente de ces actions ne seraient imposables que dans une proportion de 50 p. 100 et que les pertes ne seraient déductibles que dans la même proportion, les dispositions à établir, nécessaires pour atteindre l'objectif final seraient trop complexes». (Par. 3.47).

La complexité résultant de la tenue de registres des gains nets acquis imposables ne semblerait pas être si insurmontable et il ne semble pas injuste de suggérer qu'on n'a pas fait le preuve du contraire. En effet, les comptes qui seraient nécessaires pour consigner les gains ou les pertes de capital sur tous les transferts, déterminer la fraction de ceux-ci qui devraient être inclus dans le revenu imposable et garder un total à jour du résultat net, semblent être relativement simples. Il est donc difficile de croire que la complexité de la tenue de comptes est le principal obstacle à l'emploi de la méthode de roulement pour l'imposition des gains de capital.

### Advantages of Roll-Over Method

The principal advantage to be derived from this approach to capital gains taxation is that it in no way penalizes economically desirable capital transfers. In consequence, the incentive to save is in no way impaired, while net disinvestment is most decidedly penalized. The roll-over approach scores well on all four of the criteria for evaluating a capital gains tax. Under the roll-over approach the capital market would be free to perform its function of allocating scarce capital resources where the need for them is greatest (and the rate of return therefore highest), and this—by promoting a more rapid rate of growth of the Canadian economy—must work to the benefit of all Canadians. It should be noted that the advantages of the roll-over method are heightened by the characteristic lack of liquidity of the Canadian capital market.

An additional advantage to the roll-over approach is that since it would permit investors to move their funds freely in response to changing relative rates of return, the rate of capital appreciation would be greater; in consequence, the long-run yield of the capital gains tax would be larger under a roll-over approach than it would be if the method suggested in the White Paper were implemented.

Were a roll-over approach to capital gains taxation to be adopted, the yield of the tax would emerge in the longer run as investment accounts were closed out, either for purposes of consumption or as a consequence of deemed realization upon the death of the holder of the account. This, of course, does not mean that the yield of the capital gains tax will be deferred for a generation. Rather, the yield would emerge progressively as withdrawals from the roll-over investment accounts were made for consumption purposes, or as they were closed on the death of their holders. Since this will be occurring in a continuing manner, the yield would emerge on a continuing basis.

It should be noted that the general use of a roll-over accounts would tend to reduce the disruptive influence of the tax-loss sales which would likely occur under the White Paper proposals. Under these proposals, investors holding assets with accrued losses would be encouraged to realize on these in order to generate capital losses to offset other taxable income. Were these same assets held in a roll-over account, any such losses would

### Avantages de la méthode de roulement.

Ce système d'imposition des gains de capital a surtout pour avantage de ne nuire d'aucune façon au transfert de capitaux qui est souhaitable du point de vue économique. Par conséquent, l'encouragement à économiser n'est d'aucune façon diminué—tandis que le retrait net de l'investissement sera incontestablement pénalisé. La méthode de roulement répond bien aux quatre critères d'évaluation de l'impôt sur les gains de capital. En vertu de la méthode de roulement, le marché des capitaux serait libre de jouer son rôle qui est de répartir les ressources rares de capitaux où le besoin est plus grand (et le taux de rendement le plus élevé) et ceci—en encourageant un taux de croissance plus rapide de l'économie canadienne—jouerait dans l'intérêt de tous les Canadiens. On devrait remarquer que les avantages de la méthode de roulement sont encore plus remarquables étant donné le manque de liquidité du marché des capitaux canadien.

La méthode de roulement permettrait encore aux investisseurs d'obtenir un taux de croissance plus élevé de leur capital puisqu'elle autoriserait les investisseurs à transférer leurs fonds librement en fonction des changements relatifs des taux de rendement; par conséquent, le rendement à long terme de l'impôt sur les gains de capital serait plus élevé en vertu de la méthode de roulement qu'il ne le serait si la méthode préconisée dans le Livre blanc était mise en vigueur.

Si l'on avait recours à la méthode du roulement dans l'imposition des gains de capital, le rendement en recettes fiscales apparaîtrait à plus long terme à mesure que les comptes d'investissement sont fermés, soit aux fins de consommation, soit par suite de la réalisation supposée au décès du titulaire du compte. Naturellement, ceci ne veut pas dire que le rendement de l'impôt sur les gains de capital sera différé pendant une génération. Ceci veut plutôt dire que le rendement se fera sentir progressivement à mesure que des prélèvements sur les comptes de roulement d'investissement aux fins de consommation ou à mesure que les comptes seront fermés au décès du titulaire. Étant donné que ceci se produira régulièrement, les recettes fiscales rentreront continuellement.

Il faut souligner que le recours général aux comptes de roulement tendrait à réduire l'influence disruptive des ventes causant des pertes de recettes d'impôt qui se produiraient sans aucun doute en vertu des propositions du Livre blanc. Suivant ces propositions, les investisseurs détenant des biens ayant subi des pertes devraient encouragés à les subir afin d'engendrer des pertes de capital qui compenseraient les autres revenus imposables. Tandis



have to exceed accumulated gains before a benefit would be derived. Tax-loss sales would therefore be a less significant factor in the market place.

The alternative solution to avoid tax-loss sales would be to permit a deemed realization of losses in lieu of actual sales. This would avoid the maneuvering that takes place in the United States at year-end.

#### Criticisms of Roll-Over Method

In discussions of the principle of the roll-over approach three objections are frequently raised. The first objection is that the roll-over approach is defective in that, since it permits the capital gains tax to be deferred, the taxpayer can benefit from the use of the deferred liability. This criticism is not, in our opinion, a very telling argument against the roll-over. In the first place, it is not an argument which is unique to the roll-over approach: any method of taxing gains (including that suggested in the White Paper for gains arising from all assets other than the shares of WHC's) other than by means of periodic revaluation would also confer the benefit of permitting the use of the deferred gains tax. Under the White Paper realization approach, for example, the taxpayer can have the use of the deferred tax upon his gains simply by refraining from realizing on them. In this case, not only does the taxpayer have the use of the tax upon the deferred gain, but additionally, a socially desirable capital transfer will not have occurred. This latter criticism would not apply to the roll-over approach.

Those who advance this particular objection argue that the deferred tax liability is a benefit to the taxpayer and reduces government revenue. In the first place these arguments are more than offset by the socially desirable benefits, outlined previously, which would accrue from the roll-over approach. Further the same arguments can be advanced against the proposals in the White Paper, which let it be repeated, have the same consequences by their treatment of gains arising from all assets other than the shares of WHC's. In addition the government for years has permitted the deferral of tax when an economic purpose is to be served and has not placed any burden upon the taxpayer for this deferral nor has it been concerned about short term loss of revenue. Considerations of short-term yield should not be a major determinant or influence when a nation's tax structure is being altered in a fundamental way. If the yield of the system is held to be

que si ces biens étaient détenus dans les comptes de roulement, toute perte de ce genre devrait excéder les gains accumulés avant qu'on puisse en tirer parti. Les ventes occasionnant des pertes de recettes fiscales seraient donc un facteur moins important sur le marché.

Pour éviter les ventes aboutissant à des pertes de recettes fiscales, on accorderait la réalisation supposée des pertes au lieu des ventes réelles. Ceci éviterait les intrigues qui se font aux États-Unis la fin de l'année.

#### Critiques de la méthode de roulement

En discutant le principe du système de roulement, trois objections sont souvent soulevées. On lui reproche, tout d'abord, d'être déficiente car il permet un report de l'impôt sur les gains de capital, ce qui donne au contribuable la possibilité de différer sa dette. Nous considérons que cette critique n'est pas un argument bien solide contre le système de roulement. Tout d'abord, ce n'est pas un argument qui s'applique seulement à la méthode de roulement: toute méthode d'impôt sur les gains (y compris celle préconisée dans le Livre blanc relative aux gains provenant de tout actif autre que les actions des sociétés ouvertes) autre qu'au moyen de la réévaluation périodique, permettrait aussi de tirer parti du recours au report d'impôt sur les gains. Par exemple, en vertu de la méthode de réalisation du Livre blanc, le contribuable peut recourir au report d'impôt sur les gains en s'abstenant de les réaliser. Dans ce cas, non seulement le contribuable profite du report d'impôt sur les gains, mais, de plus un transfert de capital socialement souhaitable ne se produira pas. Cette dernière critique ne s'appliquerait pas dans le cas de la méthode de roulement.

Ceux qui présentent cette objection prétendent que le report d'impôt est un avantage qui profite au contribuable en réduisant les recettes fiscales du gouvernement. En premier lieu, ces arguments sont plus que compensés par les avantages sociaux souhaitables, mentionnés ci-dessus, qui résulteraient du système de roulement. En outre, on peut soutenir les mêmes arguments contre les propositions du Livre blanc, qui, nous le répétons, aboutissent aux mêmes résultats à cause du traitement des gains provenant de tous les biens autres que les actions des sociétés ouvertes. De plus, le gouvernement permet, depuis des années, le report d'impôt pour des raisons d'ordre économique; cependant, il n'a pas placé le fardeau de ce report d'impôt sur le contribuable et il ne s'est pas non plus préoccupé de la perte à court terme de recettes fiscales. Les considérations de rendement à court terme ne devraient pas être un facteur déterminant dans une réforme de la structure fiscale d'un

inadequate in the short run, the appropriate remedy is surely found in an alteration of the rates of the existing taxes. The structure of new taxes, on the other hand, should certainly be dictated by the goals which the tax system is intended to achieve in the longer run, and not by reference to considerations of short-term yield. Lastly if the taxpayer can transfer his assets from one investment to another free of any immediate tax burden, he is more likely to make such transfers, resulting in the long-run in a much larger total of capital gains subject to tax and greater revenue to government. (See Appendix "J" page 65).

The second criticism of the roll-over method which we shall note is that which observes that by appropriate manipulation, the taxpayer may arrange indirect, but tax-free withdrawals of his gains by pledging the underlying assets against loans used for consumptive purposes. Whatever the validity of this criticism, it has greater significance in the case of the realization approach proposed in the White Paper than it has in the context of a roll-over method. In the former case, the asset holder can defer the capital gains tax by refraining from realizing on his assets, but still use these assets as security for loans made for consumptive purposes. While the roll-over approach may suffer from the same defect, it at least has the very substantial virtue of permitting socially beneficial capital transfers to occur.

The final criticism of the roll-over approach is that while it has economic benefits and does score well on the four criteria, it is available only to those who have already acquired some capital which can be rolled-over. There are two observations we would make regarding this criticism. First, it should be realized that as long as the assets in the roll-over account are kept invested, there is no consumptive benefit accruing to the holder of the account, while their productive use does generate social benefits. Secondly, the roll-over approach would greatly facilitate the accumulation of savings by those who are prepared to sacrifice present consumption for this purpose. It is precisely this group, who should be given every reasonable encouragement in starting to accumulate savings, who would be most severely penalized by a capital gains tax of the sort proposed in the White Paper.

pays; si l'on considère que le rendement à court terme du système est insuffisant, le remède consiste, sans aucun doute, à modifier les taux existants. D'autre part, il ne fait pas de doute que la structure des nouveaux impôts devrait être dictée par les objectifs que le système fiscal devrait permettre d'atteindre à long terme et non point par des considérations de rendement à court terme. En dernier lieu, si le contribuable peut transférer ses actifs d'une catégorie d'investissement à une autre sans subir l'impôt dans l'immédiat, il est fort probable qu'il fera ces transferts et que finalement ses gains de capital seront plus élevés; comme ils seront assujettis à l'impôt, il en résultera en fin de compte une rentrée plus élevée de recettes fiscales dans les caisses du Trésor public. (Voir annexe J page 69).

Une deuxième critique a été faite à l'encontre de la méthode de roulement: on a fait remarquer que le contribuable peut, par des manœuvres habiles et indirectes, faire des retraits de ses gains, exempts d'impôts, en offrant l'actif fondamental en garantie d'un emprunt servant à des fins de consommation. Quelle que soit la validité de cette critique, elle s'applique davantage à la méthode de réalisation proposée dans le Livre blanc que dans le cas de la méthode de roulement. Dans le premier cas, le détenteur de l'actif peut reporter l'impôt sur les gains de capital en s'abstenant de réaliser son actif, mais il peut quand même employer cet actif comme cautionnement pour des emprunts faits aux fins de consommation. Bien que la méthode du roulement puisse présenter la même faiblesse, elle a au moins l'avantage de permettre des transferts de capitaux qui profitent à la société.

Enfin, bien que la méthode du roulement présente des avantages économiques et qu'elle réponde bien aux exigences des quatre critères mentionnés ci-dessus, on lui reproche de ne profiter qu'à ceux qui ont déjà acquis du capital susceptible de roulement. Nous voudrions réfuter ces critiques à deux points de vue. Tout d'abord, il faut bien comprendre que tant que les actifs du compte de roulement restent investis, le titulaire du compte ne peut en profiter à des fins de consommation, alors que leur emploi à des fins productives engendre des avantages sociaux. En deuxième lieu, la méthode du roulement faciliterait énormément l'accumulation d'épargne de ceux qui sont prêts à sacrifier la consommation immédiate à cette fin. C'est précisément ce groupe qu'il faudrait encourager au maximum à se mettre à accumuler des économies qui serait le plus pénalisé par le Livre blanc.



We suggest that one means of encouragement would be to provide a tax incentive to this group to embark upon a plan of regular savings in a roll-over program.

If, despite the benefits which accrue to the economy from the roll-over approach, coupled with the encouragement that we suggest should be given to those who are prepared to sacrifice consumption for savings, it is still felt that the approach is inequitable then the objection is not without remedy. In the first place it would be possible to require the payment of an interest charge for the use of the deferred tax upon the gains. Alternatively the making of a modest annual payment could be required from those who exercise the roll-over option when the account exceeds a specified figure.

#### Assets to be Included in Roll-Over Accounts

Were the roll-over approach to the taxation of capital gains to be adopted, it would be essential that the class of eligible assets for inclusion in the roll-over account be broadly defined. If the capital market is to function effectively, it is imperative that funds be free to flow from one sector to another, to take advantage of changing relative rates of return. It would thus be desirable that investors be free, within their roll-over accounts, to move their funds among equities, bonds and mortgages. There may well be other forms of productive investment which could also be included in a roll-over account. The assets mentioned here—equities, bonds, and mortgages—have been singled out merely because they fall most clearly within the area of competence of this group.

As long as the proceeds of liquidation are re-invested in these eligible assets, we recommend that the capital gains tax liability be deferred until such time as the proceeds of liquidation are used for some purpose other than such reinvestment. At the time, it would be presumed that any withdrawal from the account was a withdrawal first of all against net accumulated capital gains. A capital gains tax would then immediately apply.

In whatever form of capital gains tax is adopted in Canada, we recommend that a roll-over option be provided. This particular method has the considerable advantage of minimizing the impediments in the way of socially useful capital transfers. It is thus least likely to have serious adverse effects upon the future growth of the Canadian economy.

A notre avis, un bon moyen d'encourager ce groupe consisterait à lui accorder des faveurs fiscales pour l'inciter à entreprendre un programme d'épargne grâce au système du roulement.

Si, en dépit des avantages qui profiteront à l'économie, l'on adopte le roulement conjointement à l'encouragement que nous préconisons d'accorder à ceux qui sont disposés à sacrifier la consommation à l'épargne on croit quand même que le système de roulement n'est pas équitable, alors l'objection n'est pas sans remède. Tout d'abord, il serait possible d'exiger le paiement d'un intérêt pour le recours au report d'impôt sur les gains de capital. Ou encore, un modeste versement annuel peut être exigé de ceux qui optent pour le roulement lorsque le compte excède un montant déterminé.

#### Biens à inclure dans le compte de roulement

Dans le cas où la méthode de roulement serait adoptée pour l'impôt sur les gains de capital, il est essentiel que la catégorie d'actif qu'il serait possible d'inclure dans le compte de roulement soit définie largement. Pour que le marché des capitaux fonctionne efficacement, il faut que les fonds circulent librement d'un secteur à l'autre, pour profiter des changements relatifs des taux de rendement. Il serait donc souhaitable que les investisseurs soient libres de transférer leurs fonds dans leur compte de roulement soit en actions, en obligations ou en hypothèques. Il se pourrait qu'on puisse aussi faire entrer d'autres formes d'investissements productifs dans le compte de roulement. Les biens mentionnés ici : actions, obligations et hypothèques—ont été choisis simplement parce qu'ils ressortent de notre domaine.

Tant que le produit de la liquidation est réinvesti dans ces actifs admissibles, nous recommandons le report de l'impôt sur les gains de capital qui en découlerait jusqu'à ce que le produit de la liquidation serve à d'autres fins que le réinvestissement. On présume alors que tout retrait du compte serait d'abord imputé aux gains de capital acquis. Un impôt sur les gains de capital serait donc applicable immédiatement.

Quelle que soit la forme d'impôt sur les gains de capital adoptée au Canada, nous recommandons d'accorder la faculté du roulement. Cette méthode présente en particulier l'avantage de réduire les obstacles qui s'opposent aux transferts de capitaux qui sont socialement avantageux. Il est donc peu probable qu'elle ait des effets nocifs graves sur le développement de l'économie canadienne.

### Further Capital Gains Considerations Deemed Realization at Death

The roll-over account does, of course, permit the deferral of capital gains taxes on assets held in the account. Were there no deemed realization at death, not only would the deferral of capital gains taxes be possible during the lifetime of the person holding the account, but also an inter-generational deferral would be possible. Under these circumstances, it may well be argued that the capital gains taxes would be totally ineffective.

It must be noted that the possibility of indefinite postponement of the capital gains tax is not limited to gains accrued in a roll-over account. Under the White Paper proposals, all gains unrealized at the time of death would not be subject to the capital gains tax. In consequence, it would be possible to hold the shares of CHC's until death, thereby avoiding any capital gains tax upon them. Similarly, one could purchase the shares of a non-Canadian "growth" company, and hold onto these until death. In both of these cases, there would be no realization, and so no application of the capital gains tax. In particular, since the capital gains tax does not apply, the requirement to include 100 p. 100 of the gains on these assets in taxable income is inoperative, and not, therefore, an effective offset to the quinquennial revaluation proposed for the shares of WHC's.

It should also be noted that the absence of a deemed realization would, under the White Paper proposals, confer little benefit to the holders of shares of WHC's: since accrued gains on these would have been taxed quinquennially, there would, on average, be no more than two-and-a-half years' appreciation escaping taxation as a consequence of the absence of a deemed realization. The omission of such a realization would therefore confer little benefit to holders of shares of WHC's, and the offset to the quinquennial revaluation—the required inclusion in taxable income of 100 per cent of capital gains derived from all other assets—would be totally inoperative where these gains are unrealized at the time of death.

Under these circumstances, the discrimination against the holding of the shares of WHC's is quite apparent, as is also the tax deterrent against CHC's going public. The locking-in effects which would be associated with the desire to avoid the tax upon realizations should also be evident, especially in the case of more elderly investors and asset holders.

### Autres considérations sur les gains de capital Réalisation supposée au décès

Le compte de roulement permet naturellement le report de l'impôt sur les gains de capital frappant l'actif détenu dans le compte. S'il n'y avait pas de réalisation au décès, le report de l'impôt sur les gains de capital serait possible non seulement au cours de la vie du titulaire du compte, mais l'impôt pourrait aussi être reporté d'une génération à l'autre. Dans ces conditions, il se peut que l'on entende l'argument que l'impôt sur les gains de capital serait complètement inefficace.

Il importe de souligner que la possibilité de reporter indéfiniment l'impôt sur les gains de capital n'est pas restreinte aux gains acquis dans un compte de roulement. En vertu des propositions du Livre blanc, tous les gains non réalisés au décès ne seraient pas assujettis à l'impôt sur les gains de capital. Par conséquent, il serait possible de garder des actions de compagnies fermées jusqu'au décès et donc d'échapper à l'impôt sur tous les gains de capital acquis. De même, un particulier peut acheter des actions de compagnies «d'avenir» non canadiennes et les garder jusqu'à son décès. Dans ces deux cas, il n'y aurait pas de réalisation et par conséquent il n'y aurait pas d'impôt sur les gains de capital. En particulier, comme l'impôt sur les gains de capital n'entre pas en jeu, l'exigence de l'inclusion de 100 p. 100 des gains obtenus sur ces actifs dans le revenu imposable serait inopérant et par conséquent ne compenserait pas réellement la réévaluation quinquennale proposée pour les actions des compagnies ouvertes.

Il faut également souligner que l'absence de la réalisation supposée dans le Livre blanc, accorderait très peu d'avantages aux titulaires d'actions de sociétés ouvertes: étant donné que les gains acquis sur ces titres auraient été imposés tous les cinq ans, en moyenne l'appréciation qui échapperait à l'impôt ne porterait pas sur plus de deux ans et demi du fait qu'il n'y aurait pas de réalisation supposée. L'omission d'une telle réalisation ne serait donc pas tellement avantageuse pour les titulaires d'actions des compagnies ouvertes et la règle destinée à faire contrepoids à la réévaluation quinquennale à savoir l'inclusion obligatoire dans le revenu imposable de 100 p. 100 des gains de capital découlant de tous les autres actifs—serait complètement inopérante dans le cas où ces gains ne seraient pas réalisés au moment du décès. Dans ces circonstances, la disparité à l'encontre du détenteur d'actions de compagnies ouvertes est nette, de même que le découragement des sociétés fermées à devenir publiques. L'effet de blocage qui serait lié au désir d'échapper à l'impôt sur les réalisations devrait également sauter aux yeux surtout dans le cas d'investisseurs âgés et de détenteurs d'actifs.



It is our opinion that a more neutral, less discriminatory system would emerge if accrued gains upon all assets upon which capital gains are exigible were subject to a deemed or constructive realization upon the death of their holders. Such a realization would substantially reduce any locking-in effects, and would minimize the effects of tax considerations in shaping investment decisions. This would be especially true were the deemed realization coupled with our other recommendation for a uniform taxation of all gains, regardless of source.

#### Tax Applicable on Deemed Realizations

Were a deemed realization at death adopted, it would be necessary to consider the tax which should apply. There are, in our opinion, two considerations which suggest that the burden of tax on deemed realizations be lower than that which applies to ordinary realizations. In the first place, the assets subject to deemed realization at death will also be taxable under the estate taxes. The full application of both taxes would result in extremely onerous burdens.

The second factor which suggests a lower effective impact of capital gains taxation in the case of deemed realizations stems from a consideration of the purposes of capital accumulation. While some accumulation is undertaken with the intent of building an estate for one's heirs, we submit that the primary purpose of most accumulations is to offset to some extent the life-cycle pattern of income. Recognizing that the flow of income varies significantly in the course of one's lifetime, people in general tend to accumulate surplus income during the peak earning periods, this accumulation being intended to permit the continuation of a higher level of consumption than would otherwise be possible during the years of declining income.

Where realizations are actually made, there is some presumption that some consumption benefits are enjoyed. These are, in effect, the offset to the sacrifice incurred at the time of saving. Obviously, there are no consumption benefits present where there are deemed realizations at death, and this suggests to us that gains which become exigible as a consequence of a deemed realization be subject to a lower tax burden on the estate than gains which emerge during lifetime. We therefore recommend that:

1. There be a deemed realization of all accrued but untaxed capital gains at the time of the death of the asset holder; and

A notre avis, il serait possible d'obtenir un système neutre moins différentiel si les gains acquis sur tous les actifs donnant lieu aux gains de capital étaient assujettis à une réalisation supposée ou implicite en cas de décès de leur détenteur. Une telle réalisation réduirait énormément les effets de blocage et réduirait au minimum le rôle de l'incidence fiscale dans les décisions des investisseurs. Ceci serait surtout le cas lorsque la réalisation serait appuyée par notre recommandation d'un impôt uniforme de tous les gains, quelle que soit leur source.

#### Impôt applicable sur les réalisations supposées

Au cas où l'on adopterait une réalisation supposée au décès, il faudrait envisager quel impôt instituer. A notre avis, deux facteurs nous incitent à penser que le fardeau d'impôt sur les réalisations supposées devrait être plus faible que celui qui s'appliquerait dans les cas de réalisations ordinaires. En premier lieu, l'actif assujéti à la réalisation supposée sera aussi imposable en vertu de l'impôt sur les successions. L'application des deux impôts aboutirait à un fardeau extrêmement lourd.

Le second facteur qui milite en faveur d'un impôt sur les gains de capital plus faible dans le cas de réalisation supposée repose sur la prise en considération des objectifs de l'accumulation de capitaux. Bien que certaines accumulations sont entreprises dans le but d'accumuler une succession pour un héritier, nous croyons que dans l'ensemble le but principal des accumulations est de compenser dans une certaine mesure le changement dans le cycle du revenu au cours d'une vie. Tout en reconnaissant que le revenu varie sensiblement au cours d'une vie, les individus ont en général tendance à amasser l'excédent de leur revenu lorsque leurs gains sont élevés. Ils cherchent aussi à maintenir un niveau de vie plus élevé qu'ils ne pourraient le faire au cours des années où leur revenu est en déclin.

Lorsque les gains sont en fait réalisés, il est à prévoir qu'une partie servira à la consommation. C'est là en fait la compensation des sacrifices qu'ils ont consentis au moment où ils ont économisé. Or, il est clair qu'il n'y a aucun avantage de consommation dans le cas de la réalisation supposée au décès. C'est pourquoi les gains qui deviennent exigibles à la suite de la réalisation supposée au décès devraient être assujettis à un fardeau fiscal sur la succession plus léger que ceux qui auraient lieu au cours de la vie. Nous recommandons donc:

1. qu'il y ait une réalisation supposée de tous les gains acquis mais non imposés au moment du décès du détenteur de l'actif; et

2. The capital gains tax paid upon a deemed realization at the time of the death of the asset holder be reduced by providing that the fraction of gains taken into taxable income be one-half of the fraction of gains normally taken into taxable income during the lifetime of a taxpayer.

Should our recommendation on page 35 be accepted that one-third of capital gains be taken into taxable income, this recommendation would suggest the inclusion of one-sixth of gains in taxable income as a result of a deemed realization on death.

#### Relation of Estate Taxes and Capital Gains Taxes

The existing estate tax system in Canada was established at a time when no capital gains tax was included in the Canadian tax structure. Now that it appears such a tax is to be added to the structure, it is imperative that the weight or burden of the estate tax system be reconsidered. If this burden were held to be appropriate in the absence of a capital gains tax, then most certainly it can no longer be looked upon as being appropriate once the capital gains tax system has been introduced.

It is imperative that the burdens of the capital gains tax and the estate taxes be considered conjointly. Canadian estate taxes are already appreciably more burdensome than those of the United States. To simply add the new capital gains tax to the existing unadjusted estate tax system would be to penalize Canadian capital unconscionably, and this can only be to the detriment of the future growth of the Canadian economy and the future standard of living of all Canadians. (See Appendix "I" page 63)

We recommend that consideration be given to the proposal in the White Paper attached to the Ontario Budget of 1969. There it was proposed that, in proportion to the degree of reliance upon capital gains taxes, there should be decreased reliance upon death duties.

#### Deemed Realization on Leaving Country

Another potential difficulty concerns the cost to Canada of the proposal to require all persons leaving Canada to value their assets and pay on tax on any unrealized gains.

In our view, some arrangements would have to be made for those residents of Canada who are leaving the country temporarily. Such persons should be provided with some method whereby they would not

2. que l'impôt payé sur les gains de capital à la suite de la réalisation supposée au décès du détenteur de l'actif soit réduit au moyen d'une stipulation visant à ne faire entrer dans le revenu imposable que la moitié des gains normalement incorporés dans le revenu imposable au cours de la vie du contribuable.

Si notre recommandation, mentionnée à la page 38, visant à inclure le tiers des gains de capital dans le revenu imposable était acceptée, ceci voudrait dire qu'un sixième des gains imposables serait exigible à la suite de la réalisation supposée.

#### Relation entre l'impôt sur les biens transmis par décès et celui sur les gains de capital

Le système d'impôt sur les biens transmis par décès existant au Canada a été établi à une époque où l'impôt sur les gains de capital n'était pas inclus dans le système fiscal canadien. Maintenant qu'il semble que cet impôt fera partie de ce système, la révision de l'impôt sur les biens transmis par décès est indispensable. Si ce fardeau était considéré opportun en l'absence d'un impôt sur les gains de capital, ce n'est certainement pas le cas si l'on introduit un système d'impôt sur les gains de capital.

Nous croyons qu'il est indispensable que le fardeau de l'impôt sur les gains de capital et de l'impôt sur les biens transmis par décès soient considérés conjointement. Les impôts canadiens sur les successions sont déjà sensiblement plus élevés que ceux des États-Unis. Ajouter un impôt sur les gains de capital au système actuel d'impôt sur les biens transmis par décès, sans modifier ce dernier, reviendrait à pénaliser déraisonnablement le capital canadien au détriment de l'expansion de l'économie canadienne et du niveau de vie de tous les Canadiens. (Voir annexe 1 page 67)

Nous recommandons de prendre en considération les recommandations sur les propositions du Livre blanc annexées au budget de l'Ontario de 1969. Ce dernier préconisait que l'accent mis sur l'impôt sur les gains de capital devrait s'accompagner d'une réduction parallèle de l'impôt sur les biens transmis par décès.

#### Réalisation supposée en quittant le pays

Une autre difficulté en perspective a trait au coût pour le Canada de la proposition visant à imposer à toutes les personnes quittant le Canada d'évaluer leurs actifs et de payer l'impôt sur tout gain non réalisé.

À notre avis, des mesures devront être prises pour les résidents du Canada qui quittent le pays temporairement. Un moyen devrait permettre à ces personnes de ne pas être obligées de payer l'impôt sur les gains



be required to pay a tax on unrealized gains. This might be accomplished, for example, by granting them the option of providing security against the tax otherwise payable, or alternatively permitting them to continue to file tax returns as residents of Canada.

It is also necessary to express our concern over the position of non-residents who might come to Canada on a temporary basis to serve a period of employment with a Canadian employer. The imposition of a tax on unrealized gains for such persons could be particularly burdensome, and might well cause them to decline a Canadian posting. For such persons, the unrealized gains might arise with respect to assets of which they were not free to dispose. These might include such things as shares of the employer corporation, rights under employer incentive or retirement plans, and foreign real estate such as residences in their country of origin.

To avoid difficulties and inequities, we recommend that Canada not apply any deemed realization rules to persons who have worked in Canada for periods of up to, say, five years.

We recognize that some provisions are necessary to prohibit the avoidance of tax by persons who may move from Canada to tax havens. However, an inflexible rule imposing a deemed realization on persons leaving Canada permanently may not be equitable in all cases, for example, elderly persons leaving Canada for health reasons. We feel that proper safeguards can be devised to allow flexibility in such cases.

#### Interim Personal Tax Rates

We are also concerned about the White Paper proposal that personal income tax rates be maintained at current levels in the first year of the new system with the higher rates being reduced over a five-year transitional period. Should the higher of the present personal income tax rates be maintained, capital gains during the transitional period may be subjected to personal income tax at rates which in the first year, could exceed 80 per cent. There can be no question that the application of rates of this magnitude would be excessively high and would generate serious locking-in effects. This suggests to us the urgency of reducing these higher personal tax rates at the earliest opportunity.

The explanation offered in the White Paper for the maintenance of the higher rates is

non réalisés. On pourrait y parvenir, par exemple, en leur accordant la faculté de déposer des titres en garantie de l'impôt qui serait autrement payable ou encore de leur permettre de continuer de faire une déclaration d'impôt comme résidents du Canada.

Il nous faut aussi exprimer notre souci au sujet de la situation des non-résidents qui viennent au Canada pour entrer temporairement au service d'un employeur canadien. Frapper ces personnes d'un impôt sur les gains non réalisés pourrait constituer un fardeau particulièrement lourd et il se pourrait bien qu'elles décident de refuser le poste qui leur est offert au Canada. Pour elles, les gains non réalisés peuvent provenir d'actifs qu'elles n'étaient pas libres d'aliéner. Par exemple, il pourrait s'agir des actions de la compagnie qui les emploie, de droits découlant de programmes d'encouragement ou de régimes de retraite institués par les employeurs ou d'immeubles étrangers tels que des résidences dans leur pays d'origine.

Pour éviter les difficultés et les injustices, nous recommandons que le Canada ne mette pas en vigueur la réalisation supposée dans le cas des personnes qui travaillent au Canada depuis, disons, cinq ans.

Nous reconnaissons qu'il est nécessaire d'empêcher certaines personnes d'échapper à l'impôt en venant s'établir au Canada comme s'il s'agissait d'un refuge fiscal. Toutefois, une règle intransigeante qui imposerait une réalisation supposée aux personnes quittant le Canada d'une façon permanente ne serait pas toujours équitable comme dans le cas des personnes âgées quittant le Canada pour raisons de santé. Nous croyons qu'il est possible de concevoir des sauvegardes raisonnables ayant suffisamment de souplesse dans ces cas.

#### Taux transitoire d'impôt sur les particuliers

Les propositions du Livre blanc visant à maintenir les taux d'impôt sur le revenu des particuliers au niveau actuel au cours de la première année du nouveau système et à réduire les taux élevés au cours d'une période transitoire de cinq ans ne manquent pas de nous inquiéter. Si le taux le plus élevé de l'impôt sur le revenu des particuliers actuel était maintenu, les gains de capital au cours de la période transitoire seraient assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers à des taux qui, au cours de la première année, pourraient dépasser 80 p. 100. Il n'y a aucun doute que la mise en vigueur de taux aussi élevés serait excessive et engendrerait des effets de blocage grave. Nous croyons donc qu'il est urgent que les taux d'impôt personnel élevés soient réduits aussitôt que possible.

Les auteurs du Livre blanc justifient le maintien des taux élevés en soutenant que la

that the reduction of high rates of personal income tax ought to be coupled with other transitional provisions in such a manner that the reductions would coincide with the maturing taxation of capital gains.

We see no validity in this argument. It applies only to the revenue side of the tax picture and has no relevancy to the burden which may fall upon the taxpayer. Even on the revenue side it must be noted that in the first year alone the anticipated revenue from the taxation of capital gains is more than double the revenue loss which would ensue from the immediate reduction in the top rates of personal tax and by the fifth year, the anticipated revenue from the taxation of capital gains is ten times that amount.

#### Cost Basis for Capital Gains

A problem which warrants comment concerns the cost basis for the calculation of capital gains. The White Paper proposes to disregard the cost of shares when establishing Valuation Day values. Unfortunately, severe inequities will result when an investor is taxed on a "gain" some or all of which is, in fact, a recovery of capital. It is generally true, for example, that in periods of rising interest rates, dividend-paying securities owe some of their market losses to this factor, reacting in somewhat the same manner as bond prices. This is especially true of such interest-sensitive securities as preferred shares and shares of public utility issues. In such circumstances, investors may have to sell shares at a loss in order to pay taxes on the "gain" as measured from the Valuation Day values.

In order to avoid hardship to many long-term investors, consideration of fairness suggests that Valuation Day values be optionally the higher of cost or Valuation Day prices. There should also be a proviso that in claiming a capital loss for tax purposes, the lower of cost price or Valuation Day price must be used by persons using such an option. This would simply extend to other securities the sort of treatment already proposed for bonds.

#### Conclusions

In this chapter of our submission, we have worked upon the assumption that the important issue facing Canada today in the area of capital gains taxation is not that of whether

réduction des taux élevés d'impôt sur le revenu des particuliers devrait être accompagnée de dispositions transitoires de manière à ce que les réductions coïncident avec l'application progressive de l'impôt sur les gains de capital.

Pour nous, cet argument n'est pas valable. Il ne concerne que l'aspect des recettes fiscales et n'a rien à voir avec le fardeau qui incomberait au contribuable. Même si l'on envisage l'aspect des recettes fiscales, il faut remarquer qu'au cours de la première année seulement, les recettes fiscales provenant de l'impôt sur les gains de capital seraient plus du double des pertes de recettes fiscales qui résulteraient de la réduction immédiate des taux élevés d'impôt sur les particuliers. Au cours de la cinquième année, les recettes fiscales anticipées provenant de l'impôt sur les gains de capital équivaldraient à dix fois ce montant.

#### Coût de base des gains de capital

Un problème qui vaut la peine d'être observé est celui du coût servant à calculer les gains de capital. Le Livre blanc propose de ne pas tenir compte du coût des actions au moment où l'on établira les valeurs le jour de l'évaluation. Malheureusement, il en résultera des injustices graves lorsqu'un investisseur est imposé sur un «gain» dont une partie ou la totalité est en fait une récupération du capital. Par exemple, il est vrai généralement que dans les périodes de taux d'intérêt élevés, la perte qui frappe les titres qui rapportent des dividendes est due à ce facteur, un peu comme pour le cours des obligations. C'est particulièrement vrai pour les titres qui subissent l'effet de l'intérêt comme les actions privilégiées et les titres des entreprises de services publics. Dans ces circonstances, les investisseurs peuvent être forcés de vendre leurs actions à perte afin d'acquitter les impôts sur les «gains» d'après les valeurs établies le jour de l'évaluation.

Afin d'éviter des tribulations à un grand nombre d'investisseurs à long terme, des considérations de justice indiquent que les valeurs au jour d'évaluation soient déterminées au plus élevé du prix coûtant ou des cours en vigueur le jour de l'évaluation. Il devrait aussi y avoir une disposition permettant de réclamer les pertes de capital aux fins d'impôt au plus bas du prix coûtant ou des cours le jour de l'évaluation. On accorderait simplement à d'autres titres le traitement déjà proposé pour les obligations.

#### Conclusion

En rédigeant ce chapitre de notre mémoire, nous avons constamment pris pour hypothèse que le problème important que le Canada doit résoudre aujourd'hui dans le domaine de l'im-



we should, in fact have such a tax but rather what particular form or variant of capital gains tax should be adopted and what level of rates should be utilized. Certainly there are formidable difficulties in formulating a method of taxing capital gains that does not blunt the incentives to save and invest, and which does not impede useful capital transfers. It would appear, however, that the particular methods advanced in Proposals for Tax Reform are singularly inappropriate for a young capital-scarce country such as Canada.

We have endeavoured to demonstrate the deficiencies of the combined realization-revaluation approach suggested in the White Paper for the taxation of capital gains. Major defects were identified in the proposals for the discriminatory quinquennial revaluation of the shares of WHC's and in the proposals which would constitute deterrents to CHC's going public. It was recommended that the criticisms against the periodic revaluations warranted the abandonment of this proposal. In its stead we recommended the inclusion in taxable income of one-third of capital gains or losses arising from all classes of assets and the adoption of an optional roll-over approach to the taxation of capital gains. We also recommended that there be a deemed realization of gains at death to which a reduced rate would apply and that the burdens of the capital gains tax and the estate taxes be considered conjointly. We further recommend that the level of the latter should be reduced to reflect in an appropriate manner the consequences of the introduction of the capital gains tax.

All of these recommendations reflect our strongly-held opinion that, at this stage of Canada's economic development, it is imperative that we have a freely functioning and efficient capital market. In such a market, capital would flow in a manner which would tend to reduce or eliminate differences in the rates of return to be earned in different segments of the market. These differences are, of course, the market economy's way of signalling the need for a re-allocation of resources. This re-allocation will occur only where the benefit to be derived is sufficiently large. Where the cost of capital transfers is substantial, substantial differences in the rates of return will be necessary before appropriate capital flows will be induced. The implementation of the White Paper proposals would have the effect of increasing the differences in the rates of return to be earned in different sectors of the economy, and the efficiency of the price mechanism, as it applies to the capi-

pôt sur les gains de capital n'est pas de savoir si nous devons ou non instituer un tel impôt, mais plutôt sous quelle forme cet impôt doit se présenter et quels devraient en être les taux. Certes, il est extrêmement difficile de formuler une méthode d'imposition des gains de capital qui ne décourage ni l'épargne ni l'investissement et qui n'empêche pas les transferts souhaitables de capitaux. Il semble cependant que la méthode particulièrement envisagée par les auteurs du Livre blanc soit particulièrement inadéquate pour un pays jeune où les capitaux sont rares comme le Canada.

Nous avons essayé de démontrer les faiblesses du système combiné de la réalisation et de la réévaluation préconisé dans le Livre blanc pour l'imposition des gains de capital. Nous avons souligné les défauts essentiels des propositions touchant la réévaluation quinquennale des actions des compagnies ouvertes et des propositions qui aboutiraient à dissuader les compagnies fermées de devenir publiques. Il a été recommandé que les critiques touchant la réévaluation périodique justifient l'abandon de cette proposition. Nous recommandons plutôt d'inclure un impôt sur le revenu d'un tiers des gains de capital ou des pertes provenant de toutes les catégories d'actifs et l'adoption d'une méthode facultative de roulement de l'impôt sur les gains de capital. Nous avons également recommandé d'instituer la réalisation supposée des gains en cas de décès, qui donneront lieu à un taux réduit; enfin, de considérer conjointement le fardeau de l'impôt sur les gains de capital et de l'impôt sur les biens transmis par décès. Nous avons recommandé en outre de réduire les taux de l'impôt sur les biens transmis par décès pour refléter d'une façon appropriée les conséquences de l'introduction de l'impôt sur les gains de capital.

Nous croyons sincèrement que toutes les recommandations que nous avons faites reflètent notre opinion qu'au stade de développement économique du Canada, il est indispensable d'assurer le libre fonctionnement et l'efficacité du marché des capitaux. Dans un tel marché, la circulation des capitaux sera telle qu'elle réduirait ou éliminerait les différences dans les taux de rendement provenant des différents secteurs du marché. Ces différences sont naturellement une indication de la nécessité d'une nouvelle répartition des ressources dans l'économie du marché. Cette nouvelle répartition ne se produira que lorsque les avantages qui en découleraient seraient suffisamment importants. Lorsque le coût des transferts de capitaux est très élevé, il faut que l'écart entre les taux de rendement soit lui aussi très élevé pour susciter le mouvement de capitaux. La mise en vigueur des propositions du Livre blanc aurait pour effet d'augmenter l'écart dans les taux de rende-

tal market, would be seriously impaired and the growth of the Canadian economy would suffer. It is our firmly held opinion that these damaging effects would be of less consequence under the proposals advanced here than they would be were the White Paper recommendations implemented. On the other than, it is our view that the proposals advanced here would not differ significantly in their equity implications from those suggested in the White Paper.

In conclusion, we would emphasize once more the absolute necessity of an efficiently functioning capital market for Canada at this stage of its economic development. All of the specific objectives of tax reform listed in Chapter II depend in large measure, upon the achievement of this efficiency. In addition, it should be apparent that the continued development of our economy is predicated upon substantial inflows of capital from abroad. Since this capital has typically entered in the form of direct investment, the benefits which it generates are purchased at a significant cost in terms of foreign ownership. While we cannot dispense with these capital inflows at this time, we should strive to minimize the associated costs by mobilizing Canadian capital as effectively as possible.

This effective mobilization will require a tax structure which yields rates of return which are appropriate to an economy characterized by the risks associated with rapid change and dynamic development. If these are not forthcoming, or if the allocative functions of the capital market are unduly interfered with, the result must be a failure to realize the full potential of the Canadian economy and society.

## CHAPTER FIVE

### General Commentary

The earlier Chapters of this Submission were devoted to detailed analyses and appraisals of particular recommendations advanced in the White Paper. In contrast, the observations offered in this final chapter are

ment que les divers placements devraient rapporter. Quant à l'efficacité du système des prix, tel qu'il s'applique au marché des capitaux, elle serait gravement mise en échec et la croissance de l'économie canadienne en subirait les conséquences. Nous sommes donc fermement convaincus que ces effets nocifs auraient des conséquences moins graves en vertu des recommandations que nous avons préconisées si les propositions du Livre blanc étaient mises en vigueur. D'autre part, nous sommes d'avis que les recommandations que nous avons faites dans notre mémoire ont pratiquement les mêmes effets sur le plan de l'équité que les propositions de réforme fiscale.

Pour terminer, nous souhaitons attirer l'attention une fois de plus sur la nécessité absolue du fonctionnement efficace du marché de capitaux canadien étant donné le stade de développement économique du Canada. La réalisation de tous les objectifs de la réforme fiscale énumérés au chapitre II dépend dans une large mesure de cette efficacité. En outre, il est clair que le développement continu de notre économie dépend de l'apport de capitaux considérables de l'étranger. Étant donné que ces capitaux entrent sous forme d'investissements directs, les avantages qui en découlent doivent se payer cher sur le plan de la propriété. Bien que nous ne puissions pas nous dispenser de cet afflux de capitaux, nous devrions essayer de réduire les coûts qui en résultent en mobilisant les capitaux canadiens aussi efficacement que possible.

Cette mobilisation effective exigera un système fiscal qui assure des taux de rendement appropriés dans une économie caractérisée par les risques associés à un développement dynamique et à des changements rapides. Si ces taux de rendement ne se matérialisent pas ou si les fonctions de répartition du marché des capitaux subissent des entraves excessives, la pleine réalisation du potentiel de l'économie et de la société canadiennes sera mise en échec.

## CHAPITRE CINQ

### Commentaires généraux

Au cours des premiers chapitres de notre mémoire, nous nous sommes efforcés d'analyser en détail et de nous faire une opinion sur les recommandations particulières du Livre blanc. Par contraste, les observations fournies



of a more general nature, their concern being with the White Paper as a whole.

#### White Paper Technique

The first observation we should like to make concerns the use of the white paper technique in the reforming of a tax system. We feel that this approach to tax reform has much to commend it, and we hope that the precedent established by this White Paper will be repeated in future years when further tax or other major reforms are under consideration.

The responses so far elicited by the White Paper will make possible the implementation of a more satisfactory package of reform than would otherwise have been possible. Potential sources of administrative difficulty have been identified and basic principles have been subjected to painstaking scrutiny. These processes cannot help but improve the final product and this must be to the benefit of all Canadians. We would hope, however, that the process of public involvement will not end with the White Paper. Legislation must now be written and we would recommend a final opportunity for public involvement before it is enacted. The most useful process is probably one which next involves the introduction of detailed draft legislation and regulations in which administrative matters could still be adjusted. In this way the process initiated by the White Paper could be brought to its logical conclusion.

#### Need for Further Reform

It is our belief that the present process of tax reform will not determine once and for all the most appropriate tax structure for Canada. While the tax system undoubtedly influences the nature and level of economic development, the system itself ought to be a function of the degree of economic development which has already been attained. In other words, one should expect that the tax structure which is most appropriate at one stage of development will not continue to be the most appropriate when the degree of economic maturity has been significantly altered. In this respect, the underlying philosophy of the White Paper would appear to be at fault, for it seems to suggest that hereafter nothing

dans ce dernier chapitre sont de nature plus générale puisqu'elles se proposent d'examiner le Livre blanc dans son ensemble.

#### Méthode du Livre blanc

La première observation que nous voudrions faire a trait à la méthode du Livre blanc employée dans la réforme d'un système fiscal. Nous estimons que cette méthode employée pour mettre en œuvre la réforme fiscale mérite les plus grands éloges et nous espérons que ce précédent établi par le Livre blanc actuel sera renouvelé au cours des années futures lorsque d'autres réformes importantes, qu'il s'agisse de fiscalité ou d'autres domaines, seront à l'étude.

La lumière que le Livre blanc a fait jaillir permettra de mettre en œuvre un ensemble de réformes plus satisfaisant que si on n'avait pas eu recours à cette méthode. En effet, on a repéré les risques de difficultés administratives et l'on a soumis à un examen minutieux les principes fondamentaux de la réforme. Ces procédés ne peuvent qu'améliorer le produit final et en fin de compte profiter à tous les Canadiens. Nous espérons cependant que ce processus de participation publique ne se terminera pas avec le Livre blanc. Il faut maintenant rédiger les lois et nous préconisons de fournir une dernière fois l'occasion au public de participer à ce processus avant la promulgation des lois nouvelles. Le processus le plus utile est probablement celui qui aura trait à l'introduction de projets de loi et de règlements détaillés dans lesquels les questions administratives pourraient encore faire l'objet de changements. C'est de cette façon que le processus mis en œuvre par le Livre blanc pourrait trouver sa conclusion logique.

#### Nécessité d'une réforme par la suite

Nous sommes convaincus que le processus actuel de réforme fiscale ne déterminera pas une fois pour toutes la structure fiscale la plus appropriée pour le Canada. Si le système fiscal ne manque pas d'influencer la nature et le niveau de développement économique, le système lui-même devrait être déterminé en fonction du degré de développement économique déjà atteint par notre pays. En d'autres termes, on doit compter que la structure fiscale qui est la plus appropriée à un stade donné de développement ne continuera pas d'être la plus appropriée lorsque le degré d'évolution économique aura considérablement changé. A cet égard, la théorie fondamentale du Livre blanc semble en défaut car les auteurs laiss-

more serious than minor adjustments will be required. This might well be correct were the authors of the White Paper dealing with a fully mature economy. It is obviously not true, however, in the case of Canada. Here, we have abundant and unrealized economic opportunities, and, relative to our potential, the Canadian economy is in many ways still undeveloped. This suggests to us that considerable weight ought still to be given in our tax system to features which positively foster and encourage growth. Unfortunately, such features are conspicuous in the White Paper mostly by their absence.

#### Question of Yield

One issue which concerns us is that of yield. The White Paper itself suggests that apart from the recommendations relating to the mineral industries, the full implementation of the proposed changes would increase the yield of the tax system by some \$630 million. In contrast, estimates made by the Province of Ontario suggest that the increase in yield (in this case including the changes relating to the mineral industries) would be something of the order of \$1.3 billion.

Disregarding the question of the accuracy of these two estimates, we must observe that it is most unfortunate that the White Paper mixes considerations of tax reform with those of yield. The assessment of the economic effects of the former is an extremely difficult exercise, and one cannot help but regret that it has been complicated by the need to assess the likely consequences of simultaneous and substantial increases in yield. There is, furthermore, the whole question of the appropriateness of changing yield without, at the same time, providing any indication of the likely method of spending the increased yield. The only way in which one can respond intelligently to a proposed change in tax yield is by knowing the method or manner in which it is to be spent.

#### Canadian-U.S. Tax Relationships

The further deterioration of the Canadian-U.S. personal tax relationship proposed in the White Paper is a source of concern to us. Our

sent entendre qu'à partir de maintenant il suffira tout au plus d'apporter à la réforme des redressements mineurs. Ceci pourrait être exact si les auteurs du Livre blanc avaient affaire à une économie bien avancée; or ce n'est évidemment pas le cas du Canada. Nous avons en effet d'abondantes possibilités économiques dont nous n'avons pas encore tiré parti et, par rapport à notre potentiel, l'économie canadienne est encore à de nombreux égards en voie de développement. Cette observation nous indique qu'il faut faire une place considérable dans notre système fiscal aux caractéristiques qui appuieront et encourageront fermement l'expansion. Malheureusement, dans le Livre blanc, ces caractéristiques brillent par leur absence.

#### Rendement de l'impôt

Le rendement de l'impôt ne laisse pas de nous inquiéter. Les auteurs du Livre blanc indiquent qu'à part les recommandations touchant les industries extractives, la mise en œuvre intégrale des changements proposés augmenterait les recettes fiscales d'environ \$630 millions. D'un autre côté, les estimations faites par des experts de la province de l'Ontario indiquent que l'augmentation des recettes fiscales (qui comprennent les changements touchant les industries extractives) serait de l'ordre de \$1.3 milliard.

Si on laisse de côté la question de savoir si ces deux estimations sont exactes, nous devons faire remarquer qu'il est tout à fait regrettable que le Livre blanc mêle les considérations de réforme fiscale et celles de rendement. Juger les effets économiques des premières est déjà une tâche extrêmement délicate. On ne peut que regretter qu'elle ait été compliquée par la nécessité d'évaluer les conséquences de l'augmentation simultanée et considérable du rendement de l'impôt. Il y a en outre toute la question de l'à-propos de recettes fiscales nouvelles alors que l'on ne nous a fournis en même temps aucune indication sur la manière dont ces recettes fiscales nouvelles seraient dépensées. La seule manière pour nous de commenter intelligemment un changement envisagé dans le rendement de l'impôt est d'avoir une idée de la manière dont ces recettes seront dépensées.

#### Rapports entre l'impôt canadien et l'impôt américain

Le déséquilibre qui s'accroîtrait encore entre l'impôt sur les particuliers canadiens et américains avec la promulgation des proposi-



anxiety regarding this matter is little relieved by the suggestion that economic differences are probably best offset by adjusting pay scales "for those individuals or scarce categories who must be retained or attracted against U.S. competition" (Para. 8.39), and not by juggling the tax system. This reasoning is guilty of ignoring the fact that tax differentials make competition for such persons more difficult and costly to Canadian firms. Even where they succeed in offsetting tax disadvantages by means of higher salaries, the method used would tend to raise Canadian unit labour costs relative to those of the United States. Surely this is not desirable.

### Staging

Reforming the tax system of any country is clearly a hazardous undertaking. There can be little argument that a well-conceived tax system can be both just and a potent force in stimulating and directing the development of the economy. Ill-conceived reforms, however, are capable of doing irreversible damage to the economy, and the cumulative effects of several such reforms could be incalculable. We would emphasize once more that under these circumstances the least hazardous method of implementing reforms is one which would phase them in, by stages. Only in this way would the economy have the opportunity to adjust to one major change before it is confronted with another. This technique would permit the avoidance of the adverse effects of rapid and substantial adjustments, while retaining for the policy-makers a significant element of flexibility. It is the approach which we would recommend for Canada.

### Insufficient Attention to Growth

More generally, we find it difficult to escape the conclusion that insufficient importance has been attached by the authors of the White Paper to the promotion of growth in the Canadian economy. This is made clear by the severity of the proposed impact upon savings in general, and by the nature of some of the tax structure changes recommended. To us, this is a cause for considerable concern.

tions du Livre blanc ne manque pas de nous inquiéter. Nos préoccupations à cet égard ne sont guère atténuées par la suggestion que les différences économiques «pourraient être mieux compensées en adoptant les barèmes de salaire de ces particuliers ou les rares catégories qu'il est nécessaire de conserver ou d'attirer malgré la concurrence américaine» (Para. 8.39) plutôt qu'en jouant avec le système fiscal. Ce raisonnement a pour défaut d'ignorer que les disparités fiscales rendent la concurrence de ces personnes difficile et plus coûteuse pour les firmes canadiennes. Même lorsque ces dernières réussissent à compenser les désavantages fiscaux en offrant des salaires plus élevés, la méthode employée aboutirait à relever les coûts unitaires de la main-d'œuvre canadienne par rapport à ceux des États-Unis. Une telle méthode n'est certainement pas souhaitable.

### Échelonnement

Réformer le système fiscal d'un pays quelconque est nettement une entreprise hasardeuse. Il y a très peu de doutes qu'un système fiscal bien conçu peut être à la fois juste et constituer un levier puissant servant à encourager et à orienter le développement de l'économie. Cependant, des réformes mal conçues sont susceptibles de causer des dommages irréversibles à l'économie et les effets cumulatifs de plusieurs de ces réformes pourraient être incalculables. Nous voudrions souligner une fois de plus que dans ces circonstances, la méthode la moins risquée qui consiste à mettre des réformes en œuvre est celle qui procéderait par étapes. C'est seulement de cette façon que l'économie a la possibilité de s'adapter à un changement majeur avant de faire face à un autre. En procédant de cette façon, on éviterait les effets nocifs de redressements rapides et importants tout en donnant suffisamment de souplesse aux dirigeants de notre pays. C'est ce procédé que nous préconisons pour le Canada.

### Attention insuffisante portée à l'expansion

De manière plus générale, nous devons tirer la conclusion d'après laquelle les auteurs du Livre blanc n'ont pas attaché suffisamment d'importance à l'encouragement de l'expansion dans l'économie canadienne. Ceci est évident du fait de la gravité de l'effet proposé sur l'épargne en général et de la nature de certains changements de structure fiscale recommandés. Pour nous, c'est là une cause de préoccupation considérable.

### Damaging Effects on Savings

Although we do not know how the Government proposes to spend the additional revenue which the White Paper tax system would produce, there is one aspect of the change upon which we can comment. In general, the changes proposed in the White Paper impinge with greatest severity upon savings, both personal and corporate. It is suggested, for example, that \$525 million of the increased yield of \$630 million will be at the expense of private savings. Were this a once-and-for-all reduction we would not be unduly alarmed: however, it is merely one of a series of annual reductions which will have a significant cumulative effect upon the magnitude of the pool of private capital being used productively in Canada. One cannot be aware of the socially productive functions performed by capital in the private sector and be unconcerned about the adverse effects of these cumulative changes.

Given the extremely high rate of growth of the Canadian labour force, and the fact that, on average, each new job created requires approximately \$45,000 of investment, the unfortunate consequences of any insufficiency in the supply of savings and capital are readily apparent. There can be little doubt that the adverse effects of the White Paper proposals upon the availability of savings in Canada will be substantially reflected in a reduced capacity to provide employment to any additions to the labour force and—as a consequence of a lower rate of investment—in reduced productivity.

Any shortage of savings is also likely to be reflected in higher interest rates, the major impact of which will fall upon the already vulnerable housing sector of the economy. We submit that these are consequences which few Canadians will consider desirable.

In addition to impinging upon private savings with particular severity, a policy of substituting public for private savings and investment would appear to be implicit in the White Paper. At a time when the Economic Council of Canada is predicting that existing programmes will cause the share of Gross National Product accounted for by the public sector to rise from the existing level of

### Effets nocifs sur l'épargne

Bien que nous ne sachions pas comment le gouvernement se propose de dépenser les recettes supplémentaires que le système fiscal envisagé par le Livre blanc rapporterait, nous voudrions présenter nos observations sur un aspect des changements. En général, les changements proposés dans le Livre blanc empiètent avec une extrême gravité sur l'épargne à la fois des particuliers et des corporations. Nous estimons par exemple que, sur une augmentation de \$630 millions, \$525 millions de recettes fiscales seront obtenus aux dépens de l'épargne privée. S'il s'agissait là d'une réduction qui se produirait une fois pour toutes, nous ne serions pas excessivement inquiets. Cependant, c'est simplement une série de réductions annuelles qui auront un effet cumulatif certain sur l'ampleur de la masse des capitaux privés employés de manière productive au Canada. Quand on prend conscience des fonctions utiles remplies sur le plan social par les capitaux dans le secteur privé, on ne peut demeurer impassible devant les effets nocifs de ces changements cumulatifs.

Étant donné le taux extrêmement élevé d'expansion de la population active du Canada et le fait qu'en moyenne chaque nouvel emploi créé exige environ \$45,000 d'investissement, les conséquences malheureuses de toute insuffisance de l'offre d'épargne et de capitaux sont claires. Il n'y a guère de doute que les effets nocifs des propositions du Livre blanc sur le volume d'épargne au Canada se traduiront nettement par une diminution de l'aptitude de notre économie à fournir des emplois aux nouveaux membres de la population active et—du fait du taux plus faible d'investissement—par une réduction de la productivité.

Toute pénurie d'épargne est également de nature à se traduire par une hausse des taux d'intérêt dont l'effet se fera sentir sur le secteur déjà vulnérable de l'habitation. Nous estimons que ce sont là des conséquences que peu de Canadiens considéreront souhaitables.

En plus d'empiéter sur l'épargne privée avec une particulière gravité, la politique consistant à substituer l'épargne et l'investissement publics à l'épargne et à l'investissement privés semble implicite dans le Livre blanc. A une époque où le Conseil économique du Canada prévoit qu'en raison des programmes actuels la part représentée par le secteur public dans le produit national brut passera



approximately 33 per cent to some 37 per cent by the mid-seventies, it is necessary to view with alarm tax-structure changes which might prompt even greater expansions. It is our view that policies which would have this effect, or which would substitute public for private saving and investment, are ones for which a mandate should be obtained.

### Regional Development

We are concerned by the cavalier way in which the White Paper suggests that any adverse effects upon investment may be offset by resort to appropriate monetary and fiscal policies. This may well be true, but we would suggest that it would be difficult to design monetary and fiscal policies which could be used sufficiently selectively to generate the pattern of regional expansion and development which has been a by-product of the admittedly favourable treatment received by the extractive industries under the present tax structure. In addition to attracting substantial quantities of capital to Canada, these extractive industries have made an enormous contribution to opening up previously undeveloped sections of Canada. It is not at all clear that they will continue to do so under the White Paper proposals, nor is it made clear in the White Paper that satisfactory alternatives are available for accomplishing these same ends.

### Human Motivation

Human motivation also receives scant attention in the White Paper. Seemingly on the premise that all taxes contain negative consequences for the incentives to work and produce, the authors of the White Paper appear to be relatively unconcerned about the possible adverse effects of their own proposals in these areas. In particular, they do not appear to have recognized the importance of risk-taking in a growing society. Entrepreneurs can only be expected to assume risks if the rewards for doing so are commensurately high and if they have an attractive economic climate in which to operate. It is generally acknowledged that Canada lacks entrepreneurial skills and capital at the present time. We note with dismay that there is nothing in the White Paper which would improve this situation.

d'environ 33 p. 100, son niveau actuel, à quelque 37 p. 100 au milieu des années 70, il importe d'examiner avec inquiétude les changements de structure fiscale qui pourraient amener une expansion encore plus grande du secteur public. Selon nous, toute politique qui aurait cet effet ou qui substituerait l'épargne et l'investissement publics à l'épargne et à l'investissement privés exigerait un mandat du peuple canadien avant d'être adoptée.

### Aménagement régional

La manière cavalière dont les auteurs du Livre blanc laissent entendre que tout effet nocif sur l'investissement peut être compensé par un recours à une politique monétaire fiscale appropriée ne laisse pas de nous inquiéter. Ceci peut être très vrai mais nous voudrions vous faire remarquer qu'il serait difficile de concevoir et d'appliquer avec suffisamment de sélectivité une politique monétaire et fiscale susceptible de susciter le modèle d'expansion et d'aménagement régional qui a résulté du traitement, reconnu comme étant favorable, dont les industries extractives ont joui en vertu de la structure fiscale actuelle. En outre, pour attirer un volume important de capitaux au Canada, ces industries extractives ont contribué énormément à mettre en valeur certaines régions du Canada qui, jusqu'à présent, n'avaient pas été développées. Il n'est pas du tout certain qu'elles continueront de le faire sous l'empire des propositions du Livre blanc et les auteurs ne nous ont pas convaincus qu'on puisse faire appel à des solutions de rechange satisfaisantes pour réaliser les mêmes objectifs.

### Motivation humaine

La motivation humaine reçoit également très peu d'attention du Livre blanc. Se fondant apparemment sur le principe que tous les impôts aboutissent à influencer défavorablement l'incitation au travail et à la production, les auteurs du Livre blanc semblent relativement impassibles devant les effets nocifs susceptibles de résulter de leurs propositions dans ces domaines. En particulier, ils ne semblent pas avoir reconnu l'importance du risque dans une société en expansion. On ne peut s'attendre à ce que les entrepreneurs assument des risques que si les récompenses sont proportionnellement élevées et si le climat économique est suffisamment favorable. On reconnaît en général que le Canada manque d'entrepreneurs et de capitaux à l'heure actuelle. Nous remarquons avec regret que rien dans le Livre blanc ne permettrait d'améliorer cette situation.

## Conclusion

We feel it necessary to reiterate that a continued and vigorous expansion of the Canadian economy is prerequisite for the achievement of virtually all other economic and social goals. The achievement of a more equal distribution of income is a rather hollow victory if the income which is divided is far smaller than it could have been. We would hope that sight would not be lost of this fact when the legislation incorporating the reformed structure is drafted.

## Conclusion

Nous estimons nécessaire de réitérer qu'une expansion continue et vigoureuse de l'économie canadienne est une condition minimum à la réalisation de pratiquement tous les autres objectifs économiques et sociaux. La réalisation d'une répartition du revenu plus équitable est une victoire à la Pyrrhus si le revenu qui est réparti est en fin de compte plus faible qu'il n'aurait été autrement. Nous osons espérer que nos législateurs ne perdront pas ce fait de vue au moment de rédiger les lois destinées à mettre en œuvre la réforme fiscale.



## APPENDIX "A"

SHARE DISTRIBUTION OF  
SOME COMPANIES RECENTLY LISTED  
ON THE TORONTO STOCK EXCHANGE

The table below, prepared from the listing statements and prospecti on randomly selected listed Companies, reflects the ownership of substantial control blocks of shares. All companies were listed during 1969, were Canadian incorporated, and had no appreciable foreign ownership at the time of listing.

"Other restraint" implies agreements between main shareholders and the underwriter not to sell any stock involved in the offering without the underwriters' approval. "Principal Stockholder" implies ownership of 10% or more of the issued capital.

Where the principal shareholders are also directors or senior employees, no figures are shown under the column for Principal Stockholders. The figure is included in the column for directors and senior employees.

Where, however, the principal holders include others in addition to directors and senior employees, percentages are shown in both columns with no duplication in the percentages.

SHARE DISTRIBUTION OF SOME COMPANIES RECENTLY LISTED ON THE TORONTO STOCK EXCHANGE

Company	Class of shares listed	When listed		Are there listed shares under escrow or other form of restraint?	Are there other classes of shares not listed?	Percentage of listed shares held by Directors and Officers	Percentage of listed shares held by Principal Stockholders	Origin of shares held by Public (over a 6 month period prior to the time of the company's listing)			
		Total number of shares listed (Millions)	Total shares outstanding (Millions)					Date of going public	Primary	Primary-secondary	Already held by public
Abel-Black Corporation Ltd.	Common	1.835	1.750	yes	no	80		July 4, 1969	√		
Acres Ltd.	Common	1.187	1.130	yes	no	34.32		Dec. 30, 1968	√	√	
Agratec Industries Ltd.	Common	0.789	0.789	yes	no	52.3		August 1, 1966	√		
Automotive Hardware Ltd.	Common	1.155	0.300	no	yes	(5)	(5)	April 28, 1969	√	√	
Avoca Mines Canada Ltd.	Common	5.000	4.750	yes	no	(1)	45 (2)	Nov. 4, 1969	√		√ (3)
Bombardier Ltd.	Class "A"	15.000	2.000	no	yes		86%	March 27, 1969		√	
Cadillac Development Corporation Ltd.	Preference Common	0.120 10.735	0.120 9.092	yes	yes	52.22	14.58	Nov. 21, 1969	√		√ (4)
Campeau Corporation Ltd.	Common	7.089	6.394	no	no	41.2	12.4	April 29, 1968	√	√	
Computel Systems Ltd.	Common	0.729	0.581	yes	no	23.7		Nov. 27, 1967	√		
Consumers Distributing Company Ltd.	Common	0.675	0.675	yes	no	24.4	55.55	Nov. 27, 1968	√	√	√
Richard Costain (Canada) Ltd.	Common	1.380	1.330	yes	no	8.08	49.81	Dec. 28, 1968	√		√
Finning Tractor & Equipment Co. Ltd.	Common	2.041	1.944	no	no		78.4	Oct. 23, 1969	√		
Four Seasons Hotels Ltd.	Common	1.377	1.250	yes	no	30.1	49.9	March 27, 1969	√		
Glendale Mobile Homes Ltd.	Common	1.145	1.075	yes	no	(6)	65.1	July 30, 1954	√	√	(7)
Harlequin Enterprises Ltd.	Common	1.328	1.328	yes	no	41.83	19.24	March 24, 1969	√	√	
Hunter Douglas Ltd.	Common	6.005 (8)	0.874	no	yes		(8)	June 11, 1969	√	√	
Irwin Toy Ltd.	Common	1.260	1.200	no	no	41.96	33.04	March 26, 1969		√	
Leon's Furniture Ltd.	Common	1.217	1.167	yes	no	72.73		June 19, 1969	√		
Voyager Petroleum Ltd.	Common	7.000	3.086	yes	no	60.14		May 27, 1969	√		
Y. & R. Properties Ltd.	Common	2.069	1.964	no	no	12.7	61.9	July 29, 1969	√		
Allarco Developments Ltd.	Common	1.675	1.250	yes	no	80		Jan. 13, 1969	√		
Commonwealth Holiday Inns of Canada	Common	6.350	2.400	no	yes	42.37	31.25	May 21, 1968	√		
E-L Financial Corporation Ltd.	Common	1.765	0.995	no	yes (9)	3.1 (10)	49.22	Nov. 13, 1968		√ (11)	
D. H. Howden & Co. Ltd.	Common	0.500	0.500	yes	yes	(9)	50 (12)	June 1, 1962		√	
Laidlaw Motorways Ltd.	Common	0.775	0.725	yes	no	72.4 (13)		April 25, 1969	√	√	
Logistec Corporation	Common	0.518	0.336	no	yes	32.1	13.7	April 3, 1969	√		
Noble Mines & Oils Ltd.	Common	4.000	1.067	yes	no	32.3 (14)	22.9 (15)	March 18, 1968			√

ANNEXE "A"

DISTRIBUTION DES ACTIONS DE  
QUELQUES COMPAGNIES RÉCEMMENT  
INSCRITES A LA COTE DE LA BOURSE DE TORONTO

Le tableau ci-dessous, constitué à partir de relevés de la cote et de prospectus de compagnies inscrites choisies au hasard, fournit des renseignements sur la propriété de paquets d'actions assurant le contrôle de la compagnie. Toutes ces compagnies ont été inscrites en 1969, elles étaient toutes des corporations canadiennes et aucune de ces compagnies ne comptait une partie importante de ses titres entre les mains d'étrangers au moment de l'inscription.

"Autres restrictions" s'entend de conventions entre les principaux actionnaires et le souscripteur stipulant qu'aucune des actions de l'émission ne peut être vendue sans l'approbation des souscripteurs. Tout "actionnaire principal" détient au moins 10% du capital émis.

Lorsque les actionnaires principaux sont également des administrateurs ou des cadres, aucun chiffre n'apparaît dans la colonne réservée aux actionnaires principaux; le chiffre est inscrit dans la colonne des administrateurs et cadres.

Par contre, lorsqu'il y a parmi les actionnaires principaux d'autres actionnaires en plus des administrateurs et des cadres, chaque pourcentage figure dans la colonne correspondante.

DISTRIBUTION DES ACTIONS DE QUELQUES COMPAGNIES RÉCEMMENT INSCRITES A LA COTE DE LA BOURSE DE TORONTO

Compagnie	Catégorie d'actions inscrites	Au moment de l'inscription		Y a-t-il des actions inscrites qui sont entières ou soumises à d'autres restrictions?		Y a-t-il d'autres catégories d'actions non inscrites?	Pourcentage des actions inscrites détenues par des administrateurs et des cadres	Pourcentage des actions inscrites détenues par des actionnaires principaux	Origine des actions détenues par le public (pour une période de 6 mois précédant le moment où la compagnie a été inscrite)		
		Nombre total d'actions inscrites (en millions)	Total d'actions en circulation (en millions)						Date à laquelle la compagnie est devenue publique	Distribution primaire	Actions déjà détenues par le public
Abel-Black Corporation Ltd.	Ordinaire	1.835	1.750	oui	non		80		4 juil. 1969	√	
Acres Ltd.	Ordinaire	1.187	1.130	oui	non		34.32		30 déc. 1968	√	√
Agratec Industries Ltd.	Ordinaire	0.789	0.789	oui	non		52.3		1 août 1966	√	
Automotive Hardware Ltd.	Ordinaire	1.155	0.300	non	oui		(5)	(5)	28 avril 1969	√	√
Avoca Mines Canada Ltd.	Ordinaire	5.000	4.750	oui	non		(1)	45(2)	4 nov. 1969	√	√ (3)
Bombardier Ltd.	Catégorie A	15.000	2.000	non	oui			86%	27 mars 1969		√
Cadillac Development Corporation Ltd.	Privilégiée Ordinaire	0.120 10.735	0.120 9.092	oui	oui		52.22	14.58	21 nov. 1969	√	√ (4)
Campeau Corporation Ltd.	Ordinaire	7.089	6.394	non	non		41.2	12.4	29 avril 1968	√	√
Computel Systems Ltd.	Ordinaire	0.729	0.581	oui	non		23.7		27 nov. 1967	√	
Consumers Distributing Company Ltd.	Ordinaire	0.675	0.675	oui	non		24.4	55.55	27 nov. 1968	√	√
Richard Costain (Canada) Ltd.	Ordinaire	1.380	1.330	oui	non		8.08	49.81	28 déc. 1968	√	√
Finning Tractor & Equipment Co. Ltd.	Ordinaire	2.041	1.944	non	non			78.4	23 oct. 1969	√	
Four Seasons Hotels Ltd.	Ordinaire	1.377	1.250	oui	non		30.1	49.9	27 mars 1969	√	
Glendale Mobile Homes Ltd.	Ordinaire	1.145	1.075	oui	non		(6)	65.1	30 juil. 1954	√	√ (7)
Harlequin Enterprises Ltd.	Ordinaire	1.328	1.328	oui	non		41.83	19.24	24 mars 1969	√	√
Hunter Douglas Ltd.	Ordinaire	6.005&	0.874	non	oui			(8)	11 juin 1969	√	√
Irwin Toy Ltd.	Ordinaire	1.260	1.200	non	non		41.96	33.04	26 mars 1969		√
Leon's Furniture Ltd.	Ordinaire	1.217	1.167	oui	non		72.73		19 juin 1969	√	
Voyager Petroleums Ltd.	Ordinaire	7.000	3.086	oui	non		60.14		27 mai 1969	√	
Y. & R. Properties Ltd.	Ordinaire	2.069	1.964	non	non		12.7	61.9	29 juil. 1969	√	
Allarco Developments	Ordinaire	1.675	1.250	oui	non		80		13 jan. 1969	√	
Commonwealth Holiday Inns of Canada	Ordinaire	6.350	2.400	non	oui		42.37	31.25	21 mai 1968	√	
E-L Financial Corporation Ltd.	Ordinaire	1.765	0.995	non	oui		3.1(10)	49.22	13 nov. 1968	√ (11)	
D. H. Howden & Co. Ltd.	Ordinaire	0.500	0.500	oui	oui		(9)	50 (12)	1 juin 1962		√
Laidlaw Motorways Ltd.	Ordinaire	0.775	0.725	oui	non		72.4 (13)		25 avril 1969	√	√
Logistec Corporation	Ordinaire	0.518	0.336	non	oui		32.1	13.7	3 avril 1969	√	
Noble Mines & Oils Ltd.	Ordinaire	4.000	1.067	oui	non		32.3(14)	22.9 (15)	18 mars 1968		√



## APPENDIX "A" continued

Company	Class of shares listed	When listed		Are there listed shares under escrow or other form of restraint?	Are there other classes of shares not listed?	Percentage of listed shares held by Directors and Officers	Percentage of listed shares held by Principal Stockholders	Origin of shares held by Public (over a 6 month period prior to the time of the company's listing)			
		Total number of shares listed (Millions)	Total shares outstanding (Millions)					Date of going public	Primary	Primary-secondary	Already held by public
Nu-West Homes Ltd.	Common	1.750	1.650	yes	no	72		April 24, 1969	✓		
Orlando Realty Corporation Ltd.	Common	1.350	1.300	no	no	58.8	10.4	April 1, 1969	✓	✓	
Pure Silver Mines Ltd.	Common	5.000	2.429	yes	no	20.0 (16)	22.0 (16)	April 29, 1966			✓
Scott's Restaurants Company Ltd.	Common	4.158	4.078	no	no	2.5	75.36	May 21, 1968	✓		
Westburne International Industries Ltd.	Common	4.429	4.034	no	yes	44.8	21.6	March 20, 1969	✓ (17)		
Winnipeg Supply & Fuel Co. Ltd.	Common	0.500	0.500	no	yes	10.0	42.0	June 22, 1961			✓
Realty Capital Corp. Ltd.	Class "A"	0.723	0.295	no	yes	8.06		June 25, 1969	✓		✓
Imperial General Properties Ltd.	Common	1.500	1.250	yes	yes	36.43	35.17	Nov. 1, 1968	✓		
Gesco Distributing Ltd.	Common	1.025	1.025	yes	no	77.5		Sept. 30, 1968	✓		
Halifax Developments	Common	2.886	1.875	no	no	47.44		August 19, 1965	✓		✓
Intermetco Limited	Common	1.634	1.408	no	no	19.96	20.15	Nov. 1, 1968	✓		
J. Harris & Sons Ltd.	Common	0.913	0.846	yes	no	32.49	33.07	May 20, 1953			✓
Monarch Life Assurance Co.	Common	0.550	0.500	yes	yes	57.9		(18)			✓
Ensign Oils Ltd.	Common	2.100	1.450	no	no	47.17	13.79	June 19, 1968			✓
U.A.P. Inc.	Class A	0.468	0.463	no	yes	11.09	50.71	Feb. 1966			✓
Ulster Petroleums Ltd.	Common	4.500	3.053	yes	no	16.72		Sept. 17, 1968	✓		
Western Electronics & Engineering Ltd.	Common	2.670	2.570	yes	no	18.33	51.74 (20)	June 13, 1969	✓		
Lacanex Mining Co. Ltd.	Common	5.000	1.700	yes	no	20.59	38.86	April 22, 1969	✓		
Murritt Business Machines Ltd.	Common	1.419	1.306	yes	yes	75.29	(19)	March 6, 1969	✓		
Major Holdings & Developments Ltd.	Common	2.497	1.719	no	yes	79.1		Oct. 22, 1968	✓		
Villacentres Ltd.	Common	1.040	1.002 (21)	yes	no	76.56		March 12, 1969	✓		
Victoria Wood Development Corporation Ltd.	Ser. A Pr.	0.400	0.400								
	Common	1.000	0.709	yes	yes	9.81 (22)	50.00	Oct. 21, 1968	✓		
Beaver Engineering Ltd.	Common	0.630	0.601	yes	no	64 2/3		Sept. 2, 1969	✓	✓	
Prado Explorations Ltd.	Common	3.000	1.850	yes	no	16.15	42.89	June 27, 1967			✓
House of Stein Electronics Ltd.	Common	0.856	0.815	yes	no	65.66		May 26, 1969	✓		

(1) Less than 10%.

(2) Discovery Mines was the only principal stockholder at the time of the offering but subsequent to listing an additional 34% was acquired by 5 other Companies.

(3) Held by subsidiary.

(4) Issued with preference and debentures as Unit.

(5) One officer held 600,000 Class "B" shares and 200,000 common shares which represented 66 2/3 percent of the voting shares of the Company. After conversion of series A Debentures his control would be reduced to 54%.

(6) One officer had control through the ownership of 50% of Thorn Investments Limited, which held 65.1% of Glendale.

(7) Prior to the offering in May, 1969, Thorn Investments owned all the issued shares of Glendale.

(8) A total of 4,872 million shares were reserved for conversion of deferred shares held by principal shareholders of Hunter Douglas.

(9) None issued at time of listing.

(10) The directors have substantial holdings in the subsidiary Companies.

(11) From November 27, 1968 to January 21, 1969, E-L Financial

acquired 83.78% of the outstanding capital of Empire Life Insurance in a share exchange offer.

(12) Howden Holdings Ltd., as principal shareholder, owned 50% of D. H. Howden.

(13) All held by one principal officer.

(14) Held, directly and indirectly, by one officer.

(15) Percentage of shares held by 3 largest shareholders excludes shares in trust for the children of the officers.

(16) The percentages represent the holdings of the five largest shareholders, at the time of listing. Three of the five were directors. The holdings of other officers were not specified.

(17) Share exchange offers.

(18) Listed on V.S.E. some time prior to January 1, 1936.

(19) No principal shareholders but majority shareholders held 13.34%.

(20) A Director as voting trustee controlled 420,000 of the shares included in this figure.

(21) At time of listing.

(22) If the junior preference shares (all held by Directors) are converted the percentage of common shares held by them will become 35.99%.

ANNEXE "A" (tableau)

Compagnie	Catégorie d'actions inscrites	Au moment de l'inscription		Y a-t-il des actions inscrites qui sont tenues ou soumises à d'autres restrictions?		Y a-t-il d'autres catégories d'actions non inscrites?	Pourcentage des actions inscrites détenues par des administrateurs et des cadres	Pourcentage des actions inscrites détenues par des actionnaires principaux	Origine des actions détenues par le public (pour une période de 6 mois précédant le moment où la compagnie a été inscrite)			
		Nombre total d'actions inscrites (en millions)	Total d'actions en circulation (en millions)						Date à laquelle la compagnie est devenue publique	Distribution primaire	Primaire-Secondaire	Actions déjà détenues par le public
Nu-West Homes Ltd.	Ordinaire	1.750	1.650	oui	non		72		24 avril 1969	✓		
Orlando Realty Corporation Ltd.	Ordinaire	1.350	1.300	non	non		59.8	10.4	1 avril 1969	✓	✓	
Pure Silver Mines Ltd.	Ordinaire	5.000	2.429	oui	non		20.0 (16)	22.0 (16)	29 avril 1966			✓
Scott's Restaurants Company Ltd.	Ordinaire	4.158	4.078	non	non		2.5	75.36	21 mai 1968	✓		
Westburne International Industries Ltd.	Ordinaire	4.429	4.034	non	oui		44.8	21.6	20 mars 1969	✓ (17)		
Winnipeg Supply & Fuel Co. Ltd.	Ordinaire	0.500	0.500	non	oui		10.0	42.0	22 juin 1961			✓
Realty Capital Corp. Ltd.	Catégorie A	0.723	0.295	non	oui		8.06		25 juin 1969	✓		✓
Imperial General Properties Ltd.	Ordinaire	1.500	1.250	oui	oui		36.43	35.17	1 nov. 1968	✓		
Gesco Distributing Ltd.	Ordinaire	1.025	1.025	oui	non		77.5		30 sept. 1968	✓		
Halifax Developments	Ordinaire	2.886	1.875	non	non		47.44		19 août 1965	✓		✓
Intermetco Limited	Ordinaire	1.634	1.408	non	non		19.96	20.15	1 nov. 1968	✓		
J. Harris & Sons Ltd.	Ordinaire	0.913	0.846	oui	non		32.49	33.07	20 mai 1953			✓
Monarch Life Assurance Co.	Ordinaire	0.550	0.500	oui	oui		57.9		(18)			✓
Ensign Oils Ltd.	Ordinaire	2.100	1.450	non	non		47.17	13.79	19 juin 1968			✓
U.A.P. Inc.	Catégorie A	0.468	0.463	non	oui		11.09	50.71	fév. 1966			✓
Ulster Petroleum Ltd.	Ordinaire	4.500	3.053	oui	non		16.72		17 sept. 1968	✓		
Western Electronics & Engineering Ltd.	Ordinaire	2.670	2.570	oui	non		18.33	51.74 (20)	13 juin 1969	✓		
Lacanex Mining Co. Ltd.	Ordinaire	5.000	1.700	oui	non		20.59	38.86	22 avril 1969	✓		
Murritt Business Machines Ltd.	Ordinaire	1.419	1.306	oui	oui		75.29	(19)	6 mars 1969	✓		
Major Holdings & Developments Ltd.	Ordinaire	2.497	1.719	non	oui		79.1		22 oct. 1968	✓		
Villacentres Ltd.	Ordinaire	1.040	1.002 (21)	oui	non		76.56		12 mars 1969	✓		
Victoria Wood Development Corporation Ltd.	Sér. A Priv.	0.400	0.400									
	Ordinaire	1.000	0.709	oui	oui		9.81 (22)	50.00	21 oct. 1968	✓		
Beaver Engineering Ltd.	Ordinaire	0.630	0.601	oui	non		64%		2 sept. 1969	✓	✓	
Prado Explorations Ltd.	Ordinaire	3.000	1,850	oui	non		16.15	42.89	27 juin 1967			✓
House of Stein Electronics Ltd.	Ordinaire	0.856	0.815	oui	non		65.66		26 mai 1969	✓		

(1) Moins de 10%.

(2) Discovery Mines était le seul actionnaire principal au moment de l'émission mais, après l'inscription, un pourcentage supplémentaire de 34% a été acquis par 5 autres compagnies.

(3) Détenues par une filiale.

(4) Émises globalement avec des actions privilégiées et des dé-bentures.

(5) Un membre des cadres détenait 600,000 actions de la catégorie "B" et 200,000 actions ordinaires représentant 66% des actions avec droit de vote de la Compagnie. Après conversion des débentures de la série "A", son contrôle serait réduit à 54%.

(6) Un membre des cadres détenait le contrôle de la compagnie parce qu'il possédait 50% de Thorn Investments Limited, qui détenait 65.1% de Glendale.

(7) Avant l'émission de mai 1969, Thorn Investments détenait toutes les actions émises de Glendale.

(8) Un total de 4,872 millions d'actions était réservé pour la conversion d'actions différées détenues par les actionnaires principaux de Hunter Douglas.

(9) Aucune n'était émise au moment de l'inscription.

(10) Les administrateurs détiennent un volume important de titres des filiales.

(11) Entre le 27 novembre 1968 et le 21 janvier 1969, E-L Financial a acquis 83.78% du capital de l'Empire, Compagnie d'Assurance.

Vie, en circulation lors d'une offre d'échange d'actions.

(12) Howden Holdings Ltd, actionnaire principal, détenait 50% de D. H. Howden.

(13) Détenues au total par un actionnaire principal membre des cadres.

(14) Détenues, directement et indirectement, par un membre des cadres.

(15) Pourcentage des actions détenues par les 3 actionnaires les plus importants, à l'exclusion des actions en fiducie pour les enfants des cadres.

(16) Les pourcentages représentent les titres détenus par les cinq actionnaires les plus importants, au moment de l'inscription. Trois de ces cinq actionnaires étaient des administrateurs. Les titres des autres cadres n'étaient pas spécifiés.

(17) Offres d'échange d'actions.

(18) Inscrite au V.S.E. quelque temps avant le 1er janvier 1936.

(19) Pas d'actionnaires principaux, mais des actionnaires majoritaires détenaient 13.34%.

(20) Un administrateur, en tant que fiduciaire avec droit de vote, contrôlait 420,000 des actions représentées dans ce chiffre.

(21) Au moment de l'inscription.

(22) Si les actions privilégiées de rang secondaire (toutes détenues par des administrateurs) sont converties, le pourcentage des actions ordinaires détenues par ces derniers sera de 35.99%.



APPENDIX "B"

140 LARGE CANADIAN PRIVATE COMPANIES,  
BY INDUSTRY AND BY EXTENT OF FOREIGN  
INTEREST AT THE END OF 1965

Source: "The Supply Of, And Demand For, Canadian Equities",  
York Study

with assets in excess of \$25 million. Almost 80% of these private companies were controlled by non-residents.

The \$12 billion figure, if compared with the market value of outstanding Canadian listed equities at the end of 1967, suggests that the apparent supply of listed Canadian equities could be enlarged by almost a third if all the major private companies went public.

The following is a list of the names of the 140 private companies:

The York Study made an estimate of the potential supply of equities which would result if a group of the larger private corporations in Canada were to make their shares available to the public. It was estimated that the total market value as at the end of 1967 of 140 large companies (excluding the larger security dealers and family investment companies) was approximately \$12 billion. Although there are many other private Canadian corporations, this figure represents the market value of substantially all of the private non-financial corporations

<b>Mining and Other Quarrying</b> 99.9-100.0% Foreign Interest Canadian Johns-Manville Québec Cartier Mining Québec Iron & Titanium Bell Asbestos Mines Wabush Pellett Iron Ore California Standard Amerada Petroleum Mobil Oil Pan American Petroleum Texaco Exploration Sun Oil Tenneco Oil Canada Cities Service Petroleum	<b>Wood</b> 99.9-100.0% Foreign Interest Rayonier Fiberglass Canadian Forest Products Foreign Interest Canadian International Paper Ontario Minnesota Pulp & Paper Ontario Paper Kimberly Clark St. Regis Paper Spruce Falls Power & Paper K.V.P. Bowater Nfld. Pulp & Paper Mills Nova Scotia Pulp North Western Pulp & Paper Irving Pulp & Paper Minas Basin Pulp & Paper Ethyl	<b>Chemical and Chemical Production</b> 99.9-100.0% Foreign Interest Lever Brothers Procter & Gamble Société L'Air Liquide Dow Chemical Hooker Chemicals Monsanto Electric Reduction International Minerals & Chemicals Canadian Titanium Pigment Carol Pellet Allied Chemical Northwest Nitro Foreign Interest 90.0- 99.8% Foreign Interest 75.0- 89.9% Foreign Interest 50.0- 74.9% Foreign Interest Canadian Safety Fuse Shawinigan Chemical Gaspesia Pulp & Paper Foreign Interest	<b>Other Manufacturing</b> 99.9-100.0% Foreign Interest American Motors Chrysler General Motors John Deere Dunlop Firestone Tire & Rubber B.F. Goodrich Canadian Pittsburgh Industries Duplate Minnesota Mining & Manufacturing Canadian Gypsum Canadian Kodak Anaconda American Brass Dominion Rubber Crane Brunswick Canadair Foreign Interest 90.0- 99.8% Foreign Interest 75.0- 89.9% Foreign Interest United Aircraft Foreign Interest
<b>Foods and Beverages</b> 99.9-100.0% Foreign Interest Campbell Soup H. J. Heinz Kraft Foods Standard Brands Swift Borden Coca Cola General Foods Kellogg Canadian Schenley Distilleries Christie Brown Robin Hood Flour Mills St. Lawrence Sugar Refineries	<b>Machinery and Metal Fabricating</b> 99.9-100.0% Foreign Interest Continental Can Honeywell Controls Cockshutt Farm Equipment International Harvester I. B. M. National Cash Register Mannesmann International Procor British Petroleum Standard Oil of B.C. Irving Refining	<b>Pulp and Paper Mills</b> 99.9-100.0% Foreign Interest Canadian International Paper Ontario Minnesota Pulp & Paper Ontario Paper Kimberly Clark St. Regis Paper Spruce Falls Power & Paper K.V.P. Bowater Nfld. Pulp & Paper Mills Nova Scotia Pulp North Western Pulp & Paper Irving Pulp & Paper Minas Basin Pulp & Paper Ethyl	<b>Petroleum Refineries</b> 99.9-100.0% Foreign Interest British Petroleum Standard Oil of B.C. Irving Refining Foreign Interest
<b>Leather, Textile, Knitting and Clothing</b> 99.9-100.0% Foreign Interest Courtaulds Millhaven Fibres R.C.A. Victor Sylvania Electric Philips Electronics Industries	<b>Electrical Producing</b> 99.9-100.0% Foreign Interest R.C.A. Victor Sylvania Electric Philips Electronics Industries	<b>Iron and Steel Mills</b> 99.9-100.0% Foreign Interest Ethyl	<b>Foreign Interest</b> 90.0- 99.8% Foreign Interest 75.0- 89.9% Foreign Interest United Aircraft Foreign Interest

ANNEXE "B"

140 COMPAGNIES CANADIENNES PRIVÉES  
IMPORTANTES CLASSES D'APRES L'INDUSTRIE  
DONT ELLES FONT PARTIE ET LE POURCENTAGE  
DES INTERETS ÉTRANGERS DANS CES  
COMPAGNIES À LA FIN DE 1965

Source: "The Supply Of, And Demand For, Canadian Equities"  
Étude de l'Université York

les compagnies privées non financières dont l'actif dé-  
passe \$25 millions. Presque 80% de ces compagnies  
privées étaient contrôlées par des non-résidents.  
Si l'on compare le chiffre de \$12 milliards avec la  
valeur marchande des actions canadiennes inscrites à  
la cote et en circulation à la fin de 1967, il semble que la  
quantité d'actions canadiennes inscrites à la cote pour-  
rait augmenter de près d'un tiers si toutes les principales  
compagnies privées devenaient publiques.  
Voici la liste des 140 compagnies privées:

Dans l'étude de l'Université York, une estimation a été  
faite du nombre d'actions qui pourraient être offertes si  
les plus importantes compagnies privées au Canada  
offraient leurs actions au public. On a estimé qu'à la fin  
de 1970, la valeur marchande totale de 140 grandes  
compagnies (à l'exclusion des principaux courtiers en  
valeurs et compagnies de placement familiales) serait  
environ de \$12 milliards. Bien qu'il y ait beaucoup  
d'autres compagnies privées canadiennes, ce chiffre  
représente la valeur marchande de pratiquement toutes

<b>Exploitations minières</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers	Canadian Johns-Manville Québec Cartier Mining Wabush Pellett	<b>Bois</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers 90,0-99,8% Intérêts étrangers 0,2-49,9% Intérêts étrangers	Ravonier Fiberglass Canadian Forest Products	<b>Produits chimiques</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers	Lever Brothers Procter & Gamble Société L'Air Liquide Dow Chemical Hooker Chemicals Monsanto Electric Reduction International Minerals & Chemicals Canadian Titanium Pigment Carol Pellet Allied Chemical Northwest Nitro
<b>Pétrole et gaz naturel</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers	California Standard Amerada Petroleum Mobil Oil Pan American Petroleum Texaco Exploration Sun Oil Tenneco Oil Canada Cities Service Petroleum	<b>Pâtes et papiers</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers	Ontario International Paper Ontario Paper Kimberly Clark Spruce Falls Power & Paper K.V.P. Bowater Nfld. Pulp & Paper Mills Nova Scotia Pulp North Western Pulp & Paper	90,0-99,8% Intérêts étrangers 75,0-89,9% Intérêts étrangers 50,0-74,9% Intérêts étrangers	Canadian Safety Fuse Shawinigan Chemical Gaspesia Pulp & Paper
<b>Produits alimentaires et boissons</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers	Campbell Soup H. J. Heinz Kraft Foods Standard Brands Swift Borden Coca Cola General Foods Kellogg Canadian Schenley Distilleries Christie Brown Robin Hood Flour Mills St. Lawrence Sugar Refineries	<b>Fer et acier</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers	Irving Pulp & Paper Minas Basin Pulp & Paper	<b>Fabrications diverses</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers	American Motors Chrysler General Motors John Deere Dunlop Firestone Tire & Rubber B.F. Goodrich Canadian Pittsburg Industries Duplate Minnesota Mining & Manufacturing Canadian Gypsum Canadian Kodak Anaconda American Brass Dominion Rubber Crane Brunswick Canadair United Aircraft
<b>Cuirs, textiles, confection</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers 50,0-74,9% Intérêts étrangers	Courtaulds Millhaven Fibres	<b>Construction mécanique et métallurgique</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers	American Can Continental Can Honeywell Controls Cockshutt Farm Equipment International Harvester I.B.M. National Cash Register Mannesmann International Procor		
<b>Industrie électrique</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers	R.C.A. Victor Sylvania Electric Philips Electronics Industries	<b>Raffineries pétrolières</b> 99,9-100,0% Intérêts étrangers 50,0-74,9% Intérêts étrangers	British Petroleum Standard Oil of B.C. Irving Refining	90,0-99,8% Intérêts étrangers 75,0-89,9% Intérêts étrangers	



<b>Other Manufacturing Continued</b>			<b>Other Utilities</b>		
0.2- 49.9%	Alpak Products		99.9-100.0%	South Saskatchewan Pipe Line	
Foreign Interest	St. Mary's Cement		Foreign Interest		
0.0- .1%	F.P. Publications		75.0- 89.9%	Montreal Pipeline	
Foreign Interest	Marline Industries		Foreign Interest	Trans Northern Pipeline	
	McDonald Tobacco			National Grain	
	Montreal Star		50.0- 74.9%	Peace River Oil Pipe Line	
			Foreign Interest	Upper Lakes Shipping	
<b>Construction</b>	Robert A. Macalpine		0.2- 49.9%	Federated Pipe Lines	
99.9-100.0%			Foreign Interest	Searle Grain	
0.0- .1%	Burns & Dutton Construction		0.0- 0.1%	Pioneer Grain	
Foreign Interest	E.G.M. Cape		Foreign Interest	N.M. Paterson & Sons	
<b>Electric Power</b>			<b>Wholesale Trade</b>		
99.9-100.0%	Bowater Power		99.9-100.0%	Cyanamid	
Foreign Interest			Foreign Interest	Cargill Grain	
90.0- 99.8%	Manicouagan Power		0.1- 49.9%	Foreign Interest	
Foreign Interest			(Foreign Control)	Irving Oil	
50.0- 74.9%	Twin Falls Power		0.2- 49.9%	Kruger Pulp & Paper	
Foreign Interest			Foreign Interest		
50% or more Foreign Interest			<b>Retail Trade</b>		
(Canadian Control)	Saguenay Power		99.9-100.0%	Great Atlantic & Pacific Tea	
<b>Railways</b>			Foreign Interest	Gamble McLeod	
75.0- 89.9%	Canadian General Transit				
Foreign Interest					

Great Universal Stores  
S.S. Kresge  
F.W. Woolworth  
T. Eaton  
0.0- 0.1%  
Foreign Interest  
**Services**  
99.9-100.0%  
Foreign Interest  
**Finance**  
99.9-100.0%  
Foreign Interest  
Pacific Finance  
Shellwestern Holdings  
Beneficial Finance  
Commercial Credit International  
Household Securities  
Canadian Acceptance  
Associates Acceptance  
Imperial Chemical Industries  
Trizec  
75.0- 89.9%  
Foreign Interest  
50.0- 74.9%  
Foreign Interest  
0.0- 0.1%  
Foreign Interest  
United Dominions  
Camp Investments  
Saskatchewan Wheat Pool

NOTE: Foreign interest refers to the proportion of the companies' profits that are attributable, directly and indirectly, to non-residents at the end of 1965. In virtually all cases where the percentage is 50% or greater the company is controlled by non-residents, while in most cases where the proportion is less than 50% it is controlled by residents. The two exceptions noted reflect arbitrary judgment as to the location of the control.

# ANNEXE "B" — Suite

<b>Fabrications diverses—suite</b>		<b>Autres services publics</b>	
0.2– 49.9%	Alipak Products	99.9–100.0%	South Saskatchewan Pipe Line
Intérêts étrangers	St. Mary's Cement	Intérêts étrangers	
0.0– 0.1%	F.P. Publications	75.0– 89.9%	Montreal Pipeline
Intérêts étrangers	Marine Industries	Intérêts étrangers	Trans Northern Pipeline
	McDonald Tobacco		National Grain
	Montreal Star	50.0– 74.9%	Peace River Oil Pipe Line
		Intérêts étrangers	Upper Lakes Shipping
<b>Construction</b>		0.2– 49.9%	Federated Pipe Lines
99.9–100.0%	Robert A. Macalpine	Intérêts étrangers	Searle Grain
Intérêts étrangers	Burns & Dutton Construction	0.0– 0.1%	Pioneer Grain
0.0– 0.1%	E.G.M. Cape	Intérêts étrangers	N.M. Paterson & Sons
<b>Énergie électrique</b>			
99.9–100.0%	Bowater Power	<b>Commerce de gros</b>	
Intérêts étrangers		99.9–100.0%	Cyanamid
90.0– 99.8%	Manicouagan Power	Intérêts étrangers	Cargill Grain
Intérêts étrangers		0.1– 49.9%	Intérêts étrangers
50.0– 74.9%	Twin Falls Power	(contrôle étranger)	
Intérêts étrangers		0.2– 49.9%	Irving Oil
Intérêts étrangers de 50% ou plus		Intérêts étrangers	Kruger Pulp & Paper
(contrôle canadien)			
	Saguenay Power	<b>Commerce de détail</b>	
<b>Chemins de fer</b>		99.9–100.0%	Great Atlantic & Pacific Tea
75.0– 89.9%	Canadian General Transit	Intérêts étrangers	Gamble McLeod
Intérêts étrangers			

N.B. Par intérêt étranger, on entend la proportion des bénéfices de ces compagnies que l'on peut attribuer directement et indirectement à des non-résidents à la fin de 1965. Pratiquement dans tous les cas où le pourcentage est de 50% ou plus, la compagnie est contrôlée par des non-résidents, tandis que dans la plupart des cas où la proportion est inférieure à 50%, elle est contrôlée par des résidents. Les deux exceptions relevées indiquent que la détermination du pays qui détient le contrôle a fait l'objet d'un jugement arbitraire.

Great Universal Stores	
S.S. Kresge	
F.W. Woolworth	
T. Eaton	
0.0– 0.1%	Intérêts étrangers
<b>Services</b>	
99.9–100.0%	Sheraton
Intérêts étrangers	Wingate Equipment
<b>Secteur financier</b>	
99.9–100.0%	Pacific Finance
Intérêts étrangers	Shellwestern Holdings
	Beneficial Finance
	Commercial Credit International
	Household Securities
	Canadian Acceptance
	Associates Acceptance
	Imperial Chemical Industries
	Trizec
75.0– 89.9%	United Dominions
Intérêts étrangers	Camp Investments
50.0– 74.9%	Saskatchewan Wheat Pool
Intérêts étrangers	
0.0– 0.1%	
Intérêts étrangers	



## APPENDIX "C"

Source: "The Supply Of, And Demand For, Canadian Equities"  
York Study

## CONCENTRATION OF INVESTMENTS

The major Canadian financial institutions are, in the aggregate, relatively conservative investors—generally concentrating their investments in the larger corporations. This concentration is most pronounced for the pension funds and the life insurance companies. Thus, while the 101 largest listed Canadian companies represent 77% of the total market value of all publicly traded equities at the end of 1966, the life insurance companies had 87% of their Canadian stock portfolio in these companies; and the pension funds 93%. The mutual funds concentration, however, at 79%, was almost the same as the 77% which the 101 largest listed companies represent of the total Canadian market.

While 29 companies accounted for half of the market value of all publicly traded Canadian equities, it required only 16 companies for the pension funds, 17 companies for the life insurance companies and 22 companies for the mutual funds to make up half of their Canadian equity portfolio.

## Holdings in Individual Companies

Although the equity holdings at the end of 1965 of the major Canadian financial institutions in each of the 101 largest listed Canadian companies averaged 8.3% of the outstanding shares of these companies, in 12 of the companies their holdings exceeded 20% and in an additional 23 companies they held between 10% and 20% of the outstanding common shares. These 35 companies break down by industries as follows: 9 utilities (including pipelines), 10 manufacturing (including steel and food processing), 6 financial (primarily banks), 4 retail, 5 wood and paper and one mining company. Only 7 of the 35 companies rank in the largest 20 companies in terms of market value.

In dollar terms, the 10 largest Canadian company share investments of each of the major financial institutions at the end of 1966 are shown below.

ESTIMATED MARKET VALUE OF THE 10 LARGEST  
CANADIAN EQUITY HOLDINGS OF EACH OF THE  
MAJOR CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS, 1966

(in millions of dollars)

	Pension Funds	Mutual Funds	Life Insurance Companies
Alcan Aluminium	35	36	14
Bank of Montreal	...	...	14
Bell Telephone	34	26	18
Canadian Imperial Bank of Commerce	...	...	18
Canadian Pacific Railway	34	28	...
Consumers' Gas	...	27	...
Dominion Foundries and Steel	36	...	...
Imperial Oil	37	38	19
International Nickel	62	50	28
MacMillan Bloedel	...	24	...
Moore Corporation	80	33	24
Noranda Mines	37	28	...
Royal Bank	...	...	19
Steel Company	34	25	21
Toronto-Dominion Bank	...	...	14
Union Gas	32	...	...
Totals	421	314	188
% of 10 largest holdings to all Canadian common stocks held by each institution	33	21	31

Le tableau ci-dessous indique, pour chacune des trois catégories principales d'institutions financières, les dix placements d'actions les plus importants dans des compagnies canadiennes à la fin de 1966.

VALEUR MARCHANDE ESTIMATIVE DES ACTIONS QUI  
CONSTITUENT LES DIX PRINCIPAUX PORTEFEUILLES EN ACTIONS  
CANADIENNES DE CHACUNE DES PRINCIPALES CATEGORIES  
D'INSTITUTIONS FINANCIERES AU CANADA EN 1966

(en millions de dollars)

	Fonds de pension	Fonds mutuels	Compagnies d'assurance-vie
Alcan Aluminium	35	36	14
Bank of Montreal	...	...	14
Bell Telephone	34	26	18
Canadian Imperial Bank of Commerce	...	...	18
Canadian Pacific Railway	34	28	...
Consumers' Gas	...	27	...
Dominion Foundries and Steel	36	...	...
Imperial Oil	37	38	19
International Nickel	62	50	28
MacMillan Bloedel	...	24	...
Moora Corporation	80	33	24
Noranda Mines	37	28	...
Royal Bank	...	...	19
Steel Company	34	25	21
Toronto-Dominion Bank	...	...	14
Union Gas	32	...	...
Totaux	421	314	188

Pourcentage des 10 portefeuilles les plus importants par rapport à toutes les actions ordinaires canadiennes détenues par chaque institution.

31

CONCENTRATION DES PLACEMENTS

Les principales institutions financières sont, dans l'ensemble, des investisseurs relativement prudents—c'est-à-dire qu'ils concentrent leurs placements dans les compagnies les plus importantes. Cette concentration est la plus prononcée dans les fonds de pension et les compagnies d'assurance-vie. Par conséquent, alors que les 101 compagnies canadiennes les plus importantes inscrites à la bourse représentent 77% de la valeur du marché totale de toutes les actions négociées publiquement à la fin de 1966, 87% du portefeuille d'actions canadiennes des compagnies d'assurance-vie étaient des titres de ces compagnies et ce pourcentage était de 93% pour les fonds de pension. Ce pourcentage pour les fonds mutuels était par contre de 79%, chiffre très proche de 77%, qui est le pourcentage des 101 compagnies inscrites les plus importantes par rapport au total du marché canadien.

Tandis que 29 compagnies représentaient la moitié de la valeur marchande de toutes les actions négociées publiquement au Canada, 16 compagnies seulement représentaient la moitié du portefeuille en actions canadiennes des fonds de pension, 17 la moitié du portefeuille des compagnies d'assurance-vie et 22 la moitié du portefeuille des fonds mutuels.

Portefeuilles en actions de diverses compagnies

À la fin de 1965, le portefeuille des principales institutions financières canadiennes en actions des 101 compagnies canadiennes les plus importantes était en moyenne de 8.3% des actions de ces compagnies en circulation; cependant, dans 12 de ces compagnies, leur portefeuille dépassait 20% et dans 23 autres de ces compagnies leur portefeuille représentait entre 10% et 20% des actions ordinaires en circulation. Voici la classification de ces 35 compagnies par industries: 9 industries de services publics, (y compris les pipe-lines), 10 industries de transformation (y compris l'acier et l'alimentation), 6 compagnies financières (essentiellement des banques), 4 magasins au détail, 5 industries du bois et de pâte à papier et une compagnie minière. Seules 7 de ces 35 compagnies se classent parmi les 20 compagnies les plus importantes quant à la valeur marchande.



## APPENDIX "D"

## UNLISTED OWNERSHIP STOCKS

The following are corporations which have shares listed on The Toronto Stock Exchange but control of each company rests in a class of stock which is not listed on The Toronto Stock Exchange. The list omits such companies as Howard Smith Paper Mills Limited which is a wholly-owned subsidiary of Domtar, a listed company on The Toronto Stock Exchange.

Issue	Listed on the Toronto Stock Exchange	Not listed on the Toronto Stock Exchange
1. A. G. F. Mgmt. Ltd.	B. pr.	2,400 common outstanding—closely held
2. Bowaters Mersey Paper Co. Ltd.	5½% pr.	3,000,000 common—51% of common held by Bowater Canadian Corp. Ltd., 49% by Washington Post
3. Brooke Bond Foods Limited	pr.	1,000,000 common—all common shares held by Brooke Bond Liebig Limited
4. Debhold (Can.), Ltd.	B. pr.	516,375 common—De Beers Consolidated Mines Ltd.—subsidiary companies hold all common shares
5. Hahn Brass Ltd.	5% pr.	115,980 common—majority of common shares held by Amerock
6. Hendershot Paper Prod. Ltd.	6% pr.	156,075 common—100% owned by Canadian International Paper Company
7. Niagara Structural Steel Company	6½% A	475,007 common—majority of common held by H. P. Tomarin
8. Reid Lithographing Company Limited	pr.	149,621 common—majority of shares held by Rendelhall Investments Limited
9. Reynolds Aluminum Co. of Can. Limited	4¾% pr.	350,000 common—60% held by Reynolds Metals Company
10. Scott Misener Steamships Limited	5½% 1st pr.	750,000 common—Owned by Scott Misener Enterprises
11. Shell Investments	1st pr.	100% common—held by Shell Petroleum—the Hague
12. Becker Milk Company Limited	B. pr.	all outstanding common held by Euclid Securities and the Lowe family
13. Steinberg's Ltd.	Cl. A common A pr.	All subordinate common and preferred shares held by Steinberg family
14. Oshawa Wholesale	Cl. A	371,376 common—closely held

## COMPAGNIES DONT LES ACTIONS DE CONTRÔLE NE SONT PAS COTÉES

## A LA BOURSE DE TORONTO

Les compagnies énumérées ci-dessous ont des actions inscrites à la Bourse de Toronto mais le contrôle de ces compagnies tombe dans une catégorie d'actions qui ne sont pas cotées à la Bourse de Toronto. Cette liste ne comprend pas des compagnies telles que la Howard Smith Paper Mills Limited, filiale en propriété exclusive de Domtar, compagnie cotée à la Bourse de Toronto.

Émission		Cotées à la Bourse de Toronto		Non cotées à la Bourse de Toronto
1.	A. G. F. Mgmt. Ltd.	B. priv.	1,854,273	2,400 ordinaires en circulation—société fermée
2.	Bowaters Mersey Paper Co. Ltd.	5½% priv.	94,873	3,000,000 ordinaires—51% des actions ordinaires détenues par Bowater Canadian Corp. Ltd., 49% par Washington Post Corp.
3.	Brooke Bond Foods Limited	priv.	27,016	1,000,000 ordinaires—toutes les actions ordinaires détenues par Brooke Bond Liebeg Limited
4.	Debold (Can.), Ltd.	B. priv.	100,000	516,375 ordinaires—De Beers Consolidated Mines Ltd.—les filiales détiennent toutes les actions ordinaires
5.	Hahn Brass Ltd.	5% priv.	10,800	115,980 ordinaires—part majoritaire des actions ordinaires détenues par Amerock
6.	Hendershot Paper Prod. Ltd.	6% priv.	70,000	156,075 ordinaires—propriété exclusive de Canadian International Paper Company
7.	Niagara Structural Steel Company	6½% A	18,250	475,007 ordinaires—part majoritaire des actions ordinaires détenues par H. P. Tomarín
8.	Reid Lithographing Company Limited	priv.	14,665	149,621 ordinaires—part majoritaire détenue par Rendellhall Investments Limited
9.	Reynolds Aluminum Co. of Can. Limited	4¾% priv.	15,000	350,000 ordinaires—60% détenues par Reynolds Metals Company
10.	Scott Misener Steamships Limited	5½% 1re priv.	141,838	750,000 ordinaires—détenues par Scott Misener Enterprises
11.	Shell Investments	1re priv.	1,543,030	100% ordinaires—détenues par Shell Petroleum—La Haie
12.	Becker Milk Company Limited	B. priv.	1,177,510	Toutes les actions ordinaires détenues par Euclid Securities et la famille Lowe
13.	Steinberg's Ltd.	catégorie A ordinaire	3,773,801	Toutes les actions ordinaires et privilégiées subordonnées détenues par la famille Steinberg
		catégorie A privilégiée	43,488	
14.	Oshawa Wholesale	catégorie A	6,959,684	371,376 ordinaires—société fermée



# APPENDIX "E"

The following list segregates companies in identical industries according to whether they are publicly held companies or non-public (non-public includes wholly-owned subsidiaries of non-resident companies.)

PUBLIC CANADIAN COMPANIES		PRIVATE COMPANIES	
<b>AIRLINES</b>	Pacific Western Airlines Ltd.	Canadair Ltd.	
<b>AUTOMOTIVE</b>	Ford Motor Company of Canada Ltd.	General Motors of Canada Ltd.	
<b>BASE METAL PRODUCER</b>	Cassas Asbestos	Cdn. Johns-Manville Co. Ltd.	
<b>CHEMICALS</b>	Dupont of Canada Ltd.	Monsanto Canada Ltd.	
<b>ELECTRICAL PRODUCING</b>	Electrohome Ltd.	R. C. A. Victor	
<b>FOODS &amp; BEVERAGES</b>	Silverwood Dairies Ltd.	Borden Co. Ltd.	
	Burns Foods Ltd.	Swift Canadian Co. Ltd.	
	Crush International Ltd.	Coca-Cola Ltd.	
	Distillers Corporation-Seagrams Ltd.	Canadian Schenley Distilleries Corp. Ltd.	
	George Weston Ltd.	Christie, Brown & Company Ltd.	
	Maple Leaf Mills Ltd.	Robin Hood Flour Mills, Ltd.	
	Grissol Foods Ltd.	General Foods Ltd.	
	Canada Packers Ltd.		
<b>HEAVY INDUSTRY</b>	Finnish Tractor	Cockshutt Farm Equipment of Canada Ltd.	
	Massey-Ferguson Ltd.	John Deere	
<b>LUMBER</b>	Beaver Lumber Co. Ltd.	Cashway Lumber Co. Ltd.	
<b>MERCHANDISING</b>	Canadian Tire Corp. Ltd.	Firestone Tire & Rubber Co. of Canada Ltd.	
<b>OIL EXPLORATION</b>	Aquitaine Co. of Canada Ltd.	Texaco Exploration	
PUBLIC CANADIAN COMPANIES		PRIVATE COMPANIES	
<b>OIL REFINING</b>	Imperial Oil Ltd. Gulf Oil Canada	Sun Oil Company Irving Refining Ltd.	
<b>PIPE LINE</b>	Trans-Mountain Oil Pipe-Line Co.	Peace River Oil Pipe Co. Ltd.	
<b>PRINTING &amp; PUBLISHING</b>	Toronto Star Ltd. Thomson Newspaper Ltd.	Montreal Star The Globe & Mail Ltd.	
<b>PULP &amp; PAPER</b>	Abitibi Paper Co. Ltd. MacLaren Power & Paper Co.	Canadian International Paper Company Spruce Falls Power & Paper Co. Ltd.	
<b>RAILWAYS</b>	Algoma Central Railway	Canadian General Transit Company Ltd.	
<b>RETAIL TRADE</b>	Simpson's Ltd. Sayvette Ltd. Dominion Stores Ltd.	T. Eaton Co. Ltd. S. S. Kresge Co. Ltd. Great Atlantic & Pacific Tea Co. Ltd.	
<b>STEEL</b>	The Steel Company of Canada Ltd.	Iron Ore Company of Canada	
<b>TEXTILES</b>	Dominion Textile Co. Ltd.	Courtaulds (Canada) Ltd.	
<b>TRUST &amp; LOAN</b>	Laurentide Financial Corp. Ltd. Union Acceptance Corp. Ltd.	Canadian Acceptance Corp. Ltd. United Dominions Corp. (Canada) Ltd.	
<b>MISCELLANEOUS</b>	Abel-Black Corp. Ltd.	Canadian Kodak Co. Ltd.	

Voici une liste des compagnies classées par industrie et divisées en deux catégories: compagnies publiques et compagnies privées (les compagnies privées comprennent les filiales en propriété exclusive des compagnies étrangères).

SOCIÉTÉS PUBLIQUES CANADIENNES	SOCIÉTÉS PRIVÉES
<b>LIGNES AÉRIENNES</b> Pacific Western Airlines Ltd.	Canadair Ltd.
<b>AUTOMOBILE</b> Ford Motor Company of Canada Ltd.	General Motors of Canada Ltd.
<b>PRODUCTEURS DE MÉTAUX PRIMAIRES</b> Cassair Asbestos	Cdn. Johns-Manville Co. Ltd.
<b>PRODUITS CHIMIQUES</b> Dupont of Canada Ltd.	Monsanto Canada Ltd.
<b>INDUSTRIE ÉLECTRIQUE</b> Electrohome Ltd.	R. C. A. Victor
<b>PRODUITS ALIMENTAIRES ET BOISSONS</b> Silverwood Dairies Ltd. Burns Foods Ltd. Crush International Ltd. Distillers Corporation-Seagrams Ltd. George Weston Ltd. Maple Leaf Mills Ltd. Grissol Foods Ltd. Canada Packers Ltd.	Borden Co. Ltd. Swift Canadian Co. Ltd. Coca-Cola Ltd. Canadian Schenley Distilleries Corp. Ltd. Christie, Brown & Company Ltd. Robin Hood Flour Mills, Ltd. General Foods Ltd.
<b>INDUSTRIE LOURDE</b> Finnish Tractor Massey-Ferguson Ltd.	Cockshutt Farm Equipment of Canada Ltd. John Deere
<b>MATÉRIAUX DE CHARPENTE</b> Beaver Lumber Co. Ltd.	Cashway Lumber Co. Ltd.
<b>MAGASINS</b> Canadian Tire Corp. Ltd.	Firestone Tire & Rubber Co. of Canada Ltd.
<b>EXPLORATION PÉTROLIÈRE</b> Aquitaine Co. of Canada Ltd.	Texaco Exploration
SOCIÉTÉS PUBLIQUES CANADIENNES	SOCIÉTÉS PRIVÉES
<b>RAFFINERIES PÉTROLIÈRES</b> Imperial Oil Ltd. Gulf Oil Canada	Sun Oil Company Irving Refining Ltd.
<b>PIPE-LINE</b> Trans-Mountain Oil Pipe-Line Co.	Peace River Oil Pipe Co. Ltd.
<b>IMPRIMERIE ET ÉDITION</b> Toronto Star Ltd. Thomson Newspaper Ltd.	Montreal Star The Globe & Mail Ltd.
<b>PÂTES ET PAPIERS</b> Abitibi Paper Co. Ltd. Maclaren Power & Paper Co.	Canadian International Paper Company Spruce Falls Power & Paper Co. Ltd.
<b>CHEMINS DE FER</b> Algoma Central Railway	Canadian General Transit Company Ltd.
<b>COMMERCE DE DÉTAIL</b> Simpson's Ltd. Sayvette Ltd. Dominion Stores Ltd.	T. Eaton Co. Ltd. S. S. Kresge Co. Ltd. Great Atlantic & Pacific Tea Co. Ltd.
<b>ACIER</b> The Steel Company of Canada Ltd.	Iron Ore Company of Canada
<b>TEXTILES</b> Dominion Textile Co. Ltd.	Courtalds (Canada) Ltd.
<b>SOCIÉTÉS DE FIDUCIE ET DE PRÊTS</b> Laurentide Financial Corp. Ltd. Union Acceptance Corp. Ltd.	Canadian Acceptance Corp. Ltd. United Dominions Corp. (Canada) Ltd.
<b>DIVERS</b> Abel-Black Corp. Ltd.	Canadian Kodak Co. Ltd.



## APPENDIX "F"

The table below comprises listings on The Toronto Stock Exchange in which during the year 1969 there was very limited trading. This list is not exhaustive, does not include non-resident companies, and is limited to common shares. The definition of "limited trading" is annual trading of 3,000 shares or less.

Company	Class of Shares	Total 1969 Shares Traded	Company	Class of Shares	Total 1969 Shares Traded
Agnew Surpass Shoe Stores Ltd.	Common	500	Hinde & Dauch Ltd.	Common	3,000
Ash Temple Ltd.	Common	30	+House of Stein Electronics Ltd.	Common	3,000
Biltmore Hats Ltd.	Common	1,800	International Bronze Powders Ltd.	Common	1,500
Bright, T. G. & Company Ltd.	Common	2,200	Lawson & Jones Ltd.	Class "A"	1,700
Burrard Dry Dock Co. Ltd.	Common	300	Lawson & Jones Ltd.	Class "B"	60
Canada Machinery Corporation Ltd.	Common	200	Mexican Light & Power Co. Ltd.	Common	2,600
Canadian General Electric Co. Ltd.	Common	2,700	Monarch Investments Ltd.	Common	2,100
Canadian General Securities Ltd.	Class "B"	600	+Murrith Business Machines Ltd.	Common	2,500
Cantrend Industries Ltd.	Class "A"	1,700	Oakville Wood Specialties Ltd.	Common	500
Cantrend Industries Ltd.	Class "B"	2,100	Occidental Petroleum Corporation	Common	1,000
CHUM Ltd.	Common	300	Ogilvie Flour Mills Company Ltd. (The)	Common	400
CHUM Ltd.	Class "B"	1,600	Peoples Credit Jewellers Ltd.	Common	2,900
Cimco Ltd.	Common	1,400	Premier Trust Company (The)	Common	100
Cimco Ltd.	Class "A"	1,900	Quinte Milk Products Ltd.	Common	3,000
Cochrane-Dunlop Hardware Ltd.	Common	1,400	Robinson, Little & Co. Ltd.	Common	2,800
Cochrane-Dunlop Hardware Ltd.	Class "A"	1,100	Robinson, Little & Co. Ltd.	Class "A"	1,800
Collingwood Terminals Ltd.	Common	200	Rockower of Canada Ltd.	Common	2,000
Copp Clark Ltd.	Common	700	St. Lawrence Corporation Ltd.	Common	1,200
Dominion and Anglo Investment Corp. Ltd.	Common	800	Tip-Top Cannery Ltd.	Common	—
Dominion Dairies Ltd.	Common	500	United Corporation	Class "A"	2,600
Dominion Fabrics Ltd.	Common	2,300	+Western Electric & Engineering	Common	2,700
Dover Industries Ltd.	Common	2,900	+Listed during December, 1969.		
Electra Investments (Canada) Ltd.	Common	—	<b>Mines</b>		
Fittings Ltd.	Common	2,600	Chibougamau Mining & Smelting Co., Inc.	Common	—
			Granby Mining Company Ltd. (The)	Common	700

Les titres des compagnies inscrites à la Bourse de Toronto qui figurent au tableau ci-dessous ont fait l'objet de transactions très limitées au cours de 1969. Cette liste n'est pas complète, elle ne comprend pas les compagnies étrangères et elle est restreinte aux actions ordinaires. Par "transactions limitées", on entend un volume de 3,000 actions ou moins négociées par année.

Compagnies	Catégorie d'actions	Total des actions négociées en 1969
Agnew Surpass Shoe Stores Ltd.	ordinaires	500
Ash Temple Ltd.	ordinaires	30
Biltmore Hats Ltd.	ordinaires	1,800
Bright, T. G. & Company Ltd.	ordinaires	2,200
Burrard Dry Dock Co. Ltd.	ordinaires	300
Canada Machinery Corporation Ltd.	ordinaires	200
Canadian General Electric Co. Ltd.	ordinaires	2,700
Canadian General Securities Ltd.	catégorie B	600
Cantrend Industries Ltd.	catégorie A	1,700
Cantrend Industries Ltd.	catégorie B	2,100
CHUM Ltd.	ordinaires	300
CHUM Ltd.	catégorie B	1,600
Cimco Ltd.	ordinaires	1,400
Cimco Ltd.	catégorie A	1,900
Cochrane-Dunlop Hardware Ltd.	ordinaires	1,400
Cochrane-Dunlop Hardware Ltd.	catégorie A	1,100
Collingwood Terminals Ltd.	ordinaires	200
Copp Clark Ltd.	ordinaires	700
Dominion and Anglo Investment Corp. Ltd.	ordinaires	800
Dominion Dairies Ltd.	ordinaires	500
Dominion Fabrics Ltd.	ordinaires	2,300
Dover Industries Ltd.	ordinaires	2,900
Electra Investments (Canada) Ltd.	ordinaires	—
Fittings Ltd.	ordinaires	2,600

Compagnies	Catégorie d'actions	Total des actions négociées en 1969
Hinde & Dauch Ltd.	ordinaires	3,000
+ House of Stein Electronics Ltd.	ordinaires	3,000
International Bronze Powders Ltd.	ordinaires	1,500
Lawson & Jones Ltd.	catégorie A	1,700
Lawson & Jones Ltd.	catégorie B	60
Mexican Light & Power Co. Ltd.	ordinaires	2,600
Monarch Investments Ltd.	ordinaires	2,100
+ Murrith Business Machines Ltd.	ordinaires	2,500
Oakville Wood Specialties Ltd.	ordinaires	500
Occidental Petroleum Corporation	ordinaires	1,000
Ogilvie Flour Mills Company Ltd. (The)	ordinaires	400
Peoples Credit Jewellers Ltd.	ordinaires	2,900
Premier Trust Company (The)	ordinaires	100
Quinte Milk Products Ltd.	ordinaires	3,000
Robinson, Little & Co. Ltd.	ordinaires	2,800
Robinson, Little & Co. Ltd.	catégorie A	1,800
Rockower of Canada Ltd.	ordinaires	2,000
St. Lawrence Corporation Ltd.	ordinaires	1,200
Tip-Top Canners Ltd.	ordinaires	—
United Corporation	catégorie A	2,600
+ Western Electric & Engineering	ordinaires	2,700
+ Inscrite à la cote en décembre 1969		
<b>Mines</b>		
Chibougamau Mining & Smelting Co., Inc.	ordinaires	—
Granby Mining Company Ltd. (The)	ordinaires	700



APPENDIX "G"

Long-established Canadian companies whose shares have shown substantial capital appreciation and, whose dividend yields have been relatively low.

COMPANY NAME	CURRENT YIELD	PRICE OF SHARES		20-YEAR PERIOD	
		March '70	March '50	March '70	Capital Appreciation 1950-70
	%		\$	\$	%
Canada Packers	2.63		5.70 *	21.25	272.8
Canadian Tire	.52		6.80 *	68.75	911.0
Crain, R. L.	2.10		.62½*	19.00	2,940.0
Crush International	1.33		.60 *	15.00	2,400.0
Falconbridge	1.98		4.10	176.25	4,198.8
Labatt's	2.09		3.20 *	28.75	798.4
Moore Corporation	1.61		1.60 *	37.25	2,228.1
Noranda	2.99		8.60 *	36.75	327.3
Southam	2.05		5.40 *	58.50	983.3

\*Adjusted for stock splits.

ANNEXE "G"

Compagnies canadiennes établies depuis longtemps dont les actions ont bénéficié d'une plus-value de capital considérable et dont le rendement en dividendes a été relativement faible.

NOM DE LA COMPAGNIE	RENDEMENT ACTUEL		COURS DES ACTIONS		PÉRIODE DE 20 ANS	
	Mars 1970	%	Mars 1950	Mars 1970	Plus-value de capital 1950-70	%
			\$	\$		
Canada Packers	2.63		5.70 *	21.25		272.8
Canadian Tire	.52		6.80 *	68.75		911.0
Crain, R. L.	2.10		.62½ *	19.00		2,940.0
Crush International	1.33		.60 *	15.00		2,400.0
Falconbridge	1.98		4.10	176.25		4,198.8
Labatt's	2.09		3.20 *	28.75		798.4
Moore Corporation	1.61		1.60 *	37.25		2,228.1
Noranda	2.99		8.60 *	36.75		327.3
Southam	2.05		5.40 *	58.50		983.3

\*Chiffres redressés pour tenir compte des fractionnements d'actions



APPENDIX "H"

PUBLIC ISSUES AND TAX REFORM

The purpose of this section is to illustrate the income tax costs that the shareholders of closely-held Canadian companies would ultimately have to pay within the proposed tax structure should they decide to change their companies from closely-held to widely-held; i.e. to go public.

For illustrative purposes, three private companies were chosen, each of which decided during 1969 to go public. These particular companies were selected to illustrate the tax costs of becoming widely-held under the White Paper proposals for the following reasons:

1. All three had recently considered the pros and cons of going public, and had decided to go ahead with public issues under the existing tax structure;
2. The three companies provided a spectrum of situations, ranging from that where the company itself received none of the proceeds of issue, to that where the entire proceeds were received by the company; and
3. The recently issued prospectus of these companies provided all of the necessary information for the computations which had to be made.

For the analysis of the income tax cost of going public, it is recognized that there are two major parts of the proposals for tax reform which must be considered:

1. In the case of a widely-held Canadian corporation, only one-half of the corporate income tax flows through to the shareholder, for inclusion in taxable income and to be claimed as a credit. In the case of a shareholder of a closely-held Canadian corporation, the full corporate income tax would flow through and be claimed as a credit. In short, while the shareholder enjoys full integration of corporate and personal income taxes in the case of a closely-held corporation, the integration is only partial in the case of a widely-held corporation.
2. Only in the case of shares of widely-held Canadian corporations will shareholders (other than other widely-held Canadian corporations) be required to revalue their portfolio every five years and include any accrued gain or loss in taxable income for that year. This will be a forced quinquennial deemed realization upon the shareholder and, of course, there is the actual realization in those cases where the shareholders divest themselves of some of their own shares as part of the public issue.

In order to make this analysis, there were certain common assumptions which were made in each of the three cases being considered:

1. Income—In each case, the net income after taxes of the company was that of the most recent complete year presented in the prospectus of the given year. This net income was assumed to be the net income for the company for the first year immediately after the company went public. For each subsequent year, it was assumed that there would be a 10% compounded rate of growth in the net income. It has been assumed that this growth of income has been reflected in a slower rate of growth of stock prices, the gross increase of these being in the order of 50% over a five-year period. Given that the growth prospects of these companies are decidedly better than average, this rate of stock-price increase would seem to impart a significantly conservative bias to the computations. Were the gains actually larger, the impact of the proposals to tax the accrued appreciation would also be larger.

2. Values—The value given the shares of each company on valuation day has been assumed to be the value at which these shares were placed in the market for the public issue.

3. Capital gain on placement—Any capital gain realized on the placement of part of a shareholder's interest in the shares of the company has been treated as a gain realized on shares of a widely-held Canadian corporation (rather than a CHC) and consequently only one-half of such a gain is included in income. It is our understanding that this is the manner in which such gains would be treated under the tax proposals.

The calculation for the capital gain on the public issue has been determined by comparing the current market value (at the time of writing) to the original placement price which has been assumed to be the value on valuation day. In the two cases when secondary issues are made in our examples, the current market values are slightly greater than values taken on valuation day.

4. Major shareholder's proceeds on placement—Hindsight has been used in determining the value of the shares of the companies in those cases where the major shareholder has sold some of his holdings as a part of the public issue. The current market value of these shares (which is in each case slightly higher than the assumed value on valuation day) has been used to calculate the gain on sale by the major shareholder.

Conclusion

Each of the three cases analyzed shows separately the tax cost related to (1) the partial integration of corporate tax and (2) the quinquennial revaluation. In each case the additional tax dollars which would have to be paid is summarized in the schedule below.

	Income Tax Cost Associated with		
	Partial Integration of corporate tax (for first five-year period)	Quinquennial Revaluation (at the end of five-year period)	Capital Gain Realized on public issue (if applicable)
Bombardier Limited	\$12,996	(in thousands of dollars)	\$2,000
Shepherd Casters		\$45,500	
Canada Limited	278	551	13
Finning Tractor & Equipment Company Limited	2,371	2,000	N/A

Assuming that the taxpayer does not have available funds to meet this tax liability, the tax cost also has been expressed in the equivalent number of shares that would have to be sold by the taxpayer-shareholder in order to meet the tax liability. For the five-year period analyzed, the percentage of the major or key shareholder's remaining holdings in the particular company, which went public, which would have to be sold to meet the tax liability ranges from 16.3% to 17.5%. This illustrates the damaging effect on a major shareholder's control and the disincentive for such major shareholders to initiate proceedings to cause their company to go public.

OFFRES D'ACTIONS AU PUBLIC ET RÉFORME FISCALE

Cette annexe traite des frais en impôt sur le revenu que les actionnaires de corporations canadiennes fermées devraient payer en fin de compte, conformément au système fiscal proposé s'ils décidaient de transformer leur compagnie fermée en une compagnie ouverte, c'est-à-dire d'en faire une compagnie publique.

A titre d'exemple, on a pris le cas de trois compagnies qui ont décidé de devenir publiques en 1969. Voici les raisons pour lesquelles on a choisi ces compagnies pour fournir un exemple des frais d'impôt subis par une compagnie qui devient une corporation ouverte suivant les propositions du Livre blanc:

1. Après avoir récemment posé le pour et le contre, les trois compagnies avaient décidé de devenir publiques dans le cadre du système fiscal en vigueur.
2. Les trois compagnies présentaient des situations diverses allant du cas où la compagnie elle-même ne reçoit aucun produit de l'émission jusqu'au cas où la totalité du produit revient à la compagnie.
3. Les prospectus de ces compagnies, récemment publiés, fournissent tous les renseignements nécessaires pour les calculs.

Pour analyser les frais d'impôt sur le revenu subis par les compagnies devenant publiques, il faut tenir compte de deux parties essentielles des propositions de réforme fiscale:

1. Dans le cas de corporations canadiennes ouvertes, seule la moitié de l'impôt sur le revenu des corporations peut être incluse dans le revenu imposable de l'actionnaire qui réclame un dégrèvement correspondant. Par contre, pour les corporations canadiennes fermées, l'actionnaire peut incorporer dans son revenu imposable la totalité de l'impôt sur le revenu des corporations et bénéficier d'un dégrèvement correspondant. Bref, les actionnaires des corporations fermées bénéficient d'une intégration totale des impôts sur le revenu des corporations et des particuliers, alors que l'intégration n'est que partielle pour les actionnaires de corporations ouvertes.

2. Ce sont uniquement les actionnaires de corporations canadiennes ouvertes (à l'exclusion des actionnaires qui sont d'autres corporations canadiennes ouvertes) qui doivent réévaluer leur portefeuille tous les cinq ans et inclure dans leur revenu imposable de cette année-là les pertes ou gains acquis. Il s'agit là d'une réalisation imposée forcée, imposée tous les cinq ans à l'actionnaire et il y a bien sûr réalisation effective lorsque les actionnaires se départissent d'une partie de leurs actions au cours d'une offre d'actions au public.

Pour pouvoir faire l'analyse qui va suivre, nous avons fait certaines suppositions générales dans chacune des trois situations envisagées.

1. Revenu—Dans les trois situations, le revenu net après l'impôt de la compagnie est celui du dernier exercice entier présenté dans le prospectus de l'exercice donné. On a supposé que ce revenu net était le revenu net de la compagnie pour le premier exercice immédiatement après que la compagnie est devenue publique. Pour chaque exercice suivant, on a supposé que le revenu net augmenterait au taux composé de 10%. On a supposé également que cette augmentation du revenu s'est traduite par une diminution du taux d'augmentation du cours des actions, dont l'augmentation brute a été de l'ordre de 50% sur une période de 5 ans. Étant donné que les perspectives de croissance de ces compagnies sont incontestablement supérieures à la moyenne, il semblerait que ce taux d'augmentation du cours des actions fausse les calculs en rendant les résultats trop faibles. Si les gains étaient en fait supérieurs, les répercussions des propositions visant à imposer la plus-value seraient également supérieures.

2. Valeurs—On a supposé que la valeur attribuée aux actions de chaque compagnie le jour de l'évaluation était la valeur à laquelle ces actions ont été placées sur le marché pour être offertes au public.

3. Gains de capital sur les placements—Les gains de capital réalisés sur le placement d'une partie de l'intérêt des actionnaires dans les actions de la compagnie ont été traités comme des gains réalisés sur les actions de corporations canadiennes ouvertes (et non pas des corporations canadiennes fermées—CF) et par conséquent, seule la moitié de ces gains est incluse dans le revenu des actionnaires. Nous croyons comprendre que c'est là la manière de traiter ces gains conformément aux propositions de réforme fiscale.

Le calcul de gains de capital lors de l'offre d'actions au public a été fait par comparaison de la valeur marchande actuelle (au moment de la souscription) avec le prix de l'offre initiale, que l'on a supposé être la valeur le jour de l'évaluation. Dans les deux cas, lorsqu'il y a des émissions secondaires dans nos exemples, les valeurs marchandes actuelles sont légèrement supérieures aux valeurs le jour de l'évaluation.

4. Revenu de placement de l'actionnaire majoritaire—Pour déterminer la valeur des actions des compagnies lorsque l'actionnaire majoritaire a vendu une partie de ses titres au cours de l'offre d'actions au public, on s'est servi des résultats déjà obtenus. La valeur marchande actuelle de ces actions (qui, dans chaque cas, est légèrement supérieure à la valeur supposée le jour de l'évaluation) a servi à calculer le gain lors de la vente effectuée par l'actionnaire majoritaire.

Conclusion

Dans chacun des trois cas étudiés, on a indiqué séparément les frais d'impôt (1) pour l'intégration partielle de l'impôt des corporations et (2) pour la réévaluation quinquennale. Le tableau ci-dessous donne un résumé de l'impôt supplémentaire exigible dans chacun des cas.

	Frais d'impôt sur le revenu			
	Intégration partielle de l'impôt des corporations (pour la première période de cinq ans)	Réévaluation quinquennale réalisée lors de l'offre d'actions au public (à la fin de la période de cinq ans)	Gains de capital réalisés lors de l'offre d'actions au public (le cas échéant)	
				(en milliers de dollars)
Bombardier Limited	\$12,996	\$45,500	\$2,000	
Shepherd Casters Canada Limited	278	551	13	
Finnish Tractor & Equipment Company Limited	2,371	2,000	N/A	

Pour le cas où l'actionnaire n'aurait pas les fonds nécessaires pour régler l'impôt exigible, on a également exprimé les frais d'impôt en termes du nombre équivalent d'actions que l'actionnaire-contribuable devrait vendre pour pouvoir payer l'impôt. Pour la période de cinq ans envisagée, l'actionnaire majoritaire devrait vendre un pourcentage variant entre 16.3% et 17.5% du reste de son portefeuille de titres de la compagnie devenue publique pour pouvoir payer l'impôt. Cet exemple montre clairement les conséquences fâcheuses pour le contrôle de l'actionnaire majoritaire et le peu d'attrait qu'il y aurait pour lui à faire le nécessaire pour rendre sa compagnie publique.



SCHEDULE 2

Tax cost due to partial integration of corporate tax of WHC.		
	Company Remains Private—100% Interest Retained, 15,000,000 Shares	Public Issue Made—86.67% Interest Retained, 13,000,000 Shares
Net income.....	\$10,980,000	\$10,980,000
Dividend paid to CHC.....	\$10,980,000	\$ 8,516,000
Plus taxable credit.....	10,980,000	4,258,000
Gross income of CHC.....	\$21,960,000	\$12,774,000
Corporate tax—CHC.....	\$10,980,000	\$ 6,387,000
Less creditable tax.....	10,980,000	4,258,000
Additional tax payable—CHC.....	—	\$ 2,129,000
Retained by CHC and paid as dividend to individual shareholders.....	\$10,980,000	\$ 6,387,000
Plus taxable credit.....	10,980,000	6,387,000
Individual shareholders gross income.....	\$21,960,000	\$12,774,000
Tax at 50%.....	\$10,980,000	\$ 6,387,000
Less creditable tax.....	10,980,000	6,387,000
Additional tax to be paid by individual shareholders.....	—	—
Net amount available for individual shareholders.....	\$10,980,000	\$ 6,387,000
Summary		
Tax cost for going public due to partial integration is.....	\$ 2,129,000	
Dividend.....	\$ 9,516,000	
Less amount received.....	6,387,000	
	\$ 2,129,000	

SCHEDULE 3

Tax cost due to:	
Realization of Gain on public issue	
Valuation Day: Value of stock is \$16 per share.	
Realized gain:	
Proceeds on shares sold 2,000,000 shares at \$20.....	\$ 40,000,000
Less—value on valuation day 2,000,000 shares at \$16.....	32,000,000
	\$ 8,000,000
Tax cost on 1/2 of gain at 50%.....	\$ 2,000,000
Quinquennial Revaluation	
Revaluation (assuming a 50% growth over 5 years)	
13,000,000 shares at \$30.....	\$390,000,000
Less—value on valuation day 13,000,000 shares at \$16.....	208,000,000
	\$182,000,000
Tax cost on 1/2 of gain at 50%.....	\$ 45,500,000

BOMBARDIER LIMITED

The only shareholder of this Company was Les Entreprises de J. Armand Bombardier Ltée, which owned outright and beneficially the 15,000,000 common shares of Bombardier Limited. In the prospectus of April 1969, the 2,000,000 Class A common shares were offered to the public after supplementary letters patent established the Class A and Class B shares. The selling shareholder retained the 13,000,000 Class B common shares each of which is convertible into a Class A share and has the same rights and privileges as the Class A shares except that before any dividends may be declared on the Class B shares at least an equal amount must have been declared for each Class A share.

SCHEDULE 1

Illustration summarizing tax cost expressed in dollars and equivalent number of shares. This tax cost is also expressed as a percentage of the investment holding after the public issue. Details of the calculations of the tax cost related to partial integration, quinquennial revaluation and the realized gain on the public issue are shown on Schedules 2 and 3.

	Tax Cost	Estimated Share Value	Equivalent Number of Shares	Per Cent of Holding Remaining After Issue (13,000,000)
Realized capital gain	\$2,000,000	\$20	100,000	.8%
Year 1—Income tax	2,129,000	22	96,700	.7
Year 2—Income tax	2,342,000	24	97,600	.7
Year 3—Income tax	2,576,000	26	99,100	.8
Year 4—Income tax	2,833,000	28	101,200	.8
Year 5—Income tax	3,116,000	30	103,900	.8
—revaluation	45,500,000	30	1,516,600	11.7
Total				16.3%

BOMBARDIER LIMITÉE

Le seul actionnaire de cette compagnie était Les Entreprises de J. Armand Bombardier Ltée, qui avait la propriété absolue et l'usufruit des 15,000,000 d'actions ordinaires de Bombardier Limitée. Dans le prospectus d'avril 1969, les 2,000,000 d'actions ordinaires de la catégorie A ont été offertes au public après la création des actions de la catégorie A et de la catégorie B par suite de l'émission de lettres patentes supplémentaires. L'actionnaire qui réalisait la vente a retenu les 13,000,000 d'actions ordinaires de la catégorie B, convertibles chacune en une action de la catégorie A et ayant les mêmes droits et privilèges que les actions de la catégorie A, à la seule exception qu'avant de pouvoir déclarer des dividendes pour les actions de la catégorie B, il faut en avoir déclaré au moins un montant égal pour chaque action de la catégorie A.

TABLEAU 1

Sommaire des frais d'impôt exprimés en dollars et en nombres d'actions équivalentes. Ces frais d'impôt sont également exprimés en tant que pourcentage du portefeuille de titres après l'offre. Les tableaux 2 et 3 fournissent les détails des calculs des frais d'impôt résultant de l'intégration partielle, de la réévaluation quinquennale et du gain réalisé lors de l'offre d'actions au public.

	Frais d'impôt	Valeur estima- tive des actions	Nombre d'actions équivalent	Pourcentage du porte- feuille restant après l'émission (13,000,000)
Gain de capital réalisé	\$2,000,000	\$20	100,000	.8%
1re année—impôt sur le revenu	2,129,000	22	96,700	.7
2e année—impôt sur le revenu	2,342,000	24	97,600	.7
3e année—impôt sur le revenu	2,576,000	26	99,100	.8
4e année—impôt sur le revenu	2,833,000	28	101,200	.8
5e année—impôt sur le revenu	3,116,000	30	103,900	.8
—réévaluation	45,500,000	30	1,516,600	11.7
Total				16.3%

TABLEAU 2

Frais d'impôt par suite de l'intégration partielle de l'impôt des corporations de la C.D.		La compagnie demeure privée—Emission publique	
		Intérêt retenu: 100%	Intérêt retenu: 86.67%
Revenu net	15,000,000 d'actions	13,000,000 d'actions	
Dividendes versés à la C.F.	\$10,980,000	\$10,980,000	\$10,980,000
Plus crédit imposable	10,980,000	10,980,000	\$ 8,516,000
Revenu brut de la C.F.	\$21,960,000		\$12,774,000
Impôt de la corporation—C.F.	\$10,980,000	\$ 6,387,000	\$ 6,387,000
Moins impôt faisant l'objet d'un dégrèvement	10,980,000	4,258,000	
Impôt supplémentaire payable—C.F.	—	\$ 2,129,000	
Montant retenu par la C.F. et versé en dividendes aux actionnaires individuels	\$10,980,000	\$ 6,387,000	
Plus crédit imposable	10,980,000	6,387,000	
Revenu brut des actionnaires individuels	\$21,960,000	\$12,774,000	
Impôt à 50%	\$10,980,000	\$ 6,387,000	
Moins impôt faisant l'objet d'un dégrèvement	10,980,000	6,387,000	
Impôt supplémentaire payable par les actionnaires individuels	—	—	
Montant net disponible aux actionnaires individuels	\$10,980,000	\$ 6,387,000	

Sommaire

Frais d'impôt résultant de la transformation en compagnie publique par suite d'une intégration partielle	\$ 2,129,000
Dividende	9,516,000
Moins montant reçu	6,387,000
	\$ 2,129,000

TABLEAU 3

Frais d'impôt par suite de:	
Réalisation de gain lors de l'offre d'actions au public	\$ 40,000,000
Jour de l'évaluation: la valeur des actions est de \$16 par action.	32,000,000
Gain réalisé:	\$ 8,000,000
Produit de la vente de 2,000,000 d'actions à \$20	\$ 2,000,000
Moins—valeur le jour de l'évaluation de 2,000,000 d'actions à \$16	
Frais d'impôt sur la moitié du gain à 50%	
Réévaluation quinquennale	
Réévaluation (en supposant une augmentation de 50% sur 5 ans)	\$390,000,000
13,000,000 d'actions à \$30	208,000,000
Moins—valeur le jour de l'évaluation de 13,000,000 d'actions à \$16	\$182,000,000
Frais d'impôt sur la moitié du gain à 50%	\$ 45,500,000



APPENDIX "H" continued

SCHEDULE 2

Tax cost due to partial integration of corporate tax of WHC (taking into account reorganization prior to public issue).			
	Company Remains Private—49.7% Interest Retained By Major Shareholder	Public Issue Made—38.7% Interest Retained By Major Shareholder	
Net income.....	\$470,000	\$470,000	
Dividend paid to:			
Major shareholder.....	\$233,600	\$182,000	
Plus taxable credit.....	233,600	91,000	
Gross income of shareholder.....	\$467,200	\$273,000	
Tax at 50%.....	\$233,600	\$136,500	
Less creditable tax.....	233,600	91,000	
Additional tax payable by major shareholder.....	—	\$ 45,500	
Net amount available for major shareholder.....	\$233,600	\$136,500	

Summary	
Tax cost for going public due to partial integration is.....	\$ 45,500
Dividend.....	\$182,000
Less amount received.....	136,500
	\$ 45,500

SCHEDULE 3

Tax cost due to:	
Realization of gain on public issue	
Valuation Day—value of stock is \$7 per share.	
Realized gain:	
Proceeds on shares sold 52,300 shares at \$8.....	\$ 418,400
Less—value on valuation day 52,300 shares at \$7.....	366,100
	\$ 52,300
Tax cost on ½ of gain at 50%.....	\$ 13,000

Quinquennial Revaluation	
Revaluation (assuming about a 10% growth per year)	
441,000* shares at \$12.....	\$5,292,000
Less—value on valuation day 441,000* shares at \$7.....	3,087,000
	\$2,205,000
Tax cost on ½ of gain at 50%.....	\$ 551,000

\*Includes small investment by a holding company.

SHEPHERD CASTERS CANADA LIMITED

Before the public issue of shares by the major shareholder and the company was contemplated, there were four companies and the major shareholder's interest in each may be summarized as follows:

Canadian Company	Interest
Shepherd Casters Canada Limited.....	45%
American Companies	
Shepherd Casters, Inc.....	51
Shepherd Casters Limited.....	48
Shepherd Manufacturing, Inc.....	53

Prior to the public issue, there was a corporate reorganization whereby the American companies all became wholly-owned subsidiaries of the Canadian company and it was the shares of this latter company that were offered in the public issue.

A total of 300,000 common shares were included in the public issue, an equal number being drawn from treasury and from the existing shareholders. Subsequent to the corporate reorganization, but prior to the public issue, the major shareholder held a 49.7% interest in the company (including the small interest of a holding company). After the public issue, the major shareholder retained a 38.7% interest in the company which was about 444,100 common shares.

SCHEDULE 1

Illustration summarizing tax cost expressed in dollars and equivalent number of shares. This tax cost is also expressed as a percentage of the investment holding after the public issue. Details of the calculations of the tax cost related to partial integration, quinquennial revaluation and the realized gain on the public issue are shown on Schedules 2 and 3.

	Total Cost	Estimated Share Value	Equivalent Number of Shares	Per Cent of Total Holdings (444,100)
Realized capital gain.....	\$ 13,000	\$ 8	1,625	4%
Year 1—income tax.....	45,500	8%	5,200	1.2
Year 2—income tax.....	50,050	9%	5,270	1.2
Year 3—income tax.....	55,055	10%	5,370	1.2
Year 4—income tax.....	60,560	11	5,510	1.2
Year 5—income tax.....	66,616	12	5,550	1.2
—revaluation.....	551,000	12	45,920	10.3
Total.....				16.7%

SHEPHERD CASTERS CANADA LIMITED

Avant que l'actionnaire majoritaire et la compagnie n'envisagent de faire une offre d'actions au public, il y avait quatre compagnies et la part de l'actionnaire majoritaire dans chacune de ces compagnies se résumait ainsi:

Compagnie canadienne	Part
Shepherd Casters Canada Limited.....	45%
Compagnies américaines	
Shepherd Casters, Inc.....	51
Shepherd Casters Limited.....	48
Shepherd Manufacturing, Inc.....	53

Avant l'offre publique, les compagnies ont été réorganisées: les compagnies américaines sont toutes devenues des filiales en propriété exclusive de la compagnie canadienne et ce sont les actions de cette dernière qui ont été offertes dans l'offre.

Au total 300,000 actions ordinaires ont été incluses dans l'offre, la moitié provenant d'actions non émises et la moitié des actionnaires existants. Après la réorganisation de la compagnie mais avant l'offre, l'actionnaire majoritaire détenait un intérêt de 49,7% dans la compagnie (y compris le petit intérêt d'une société de portefeuille). Après l'offre, l'actionnaire majoritaire retenait un intérêt de 38,7% dans la compagnie, ce qui était représenté par environ 444,100 actions ordinaires.

TABLEAU 2

Frais d'impôt par suite de l'intégration partielle de l'impôt des corporations de la C.O. (en tenant compte de la réorganisation avant l'offre).

	La compagnie demeure privée— Intérêt retenu par l'actionnaire majoritaire: 49,7%	Offre— Intérêt retenu par l'actionnaire majoritaire: 38,7%
Revenu net.....	\$470,000	\$470,000
Dividendes versés:		
A l'actionnaire majoritaire.....	\$233,600	\$182,000
Plus crédit imposable.....	233,600	91,000
Revenu brut de l'actionnaire.....	\$467,200	\$273,000
Impôt à 50%.....	\$233,600	\$136,500
Moins impôt faisant l'objet d'un dégrèvement	233,600	91,000
Impôt supplémentaire payable par l'actionnaire majoritaire.....	—	\$ 45,500
Montant net disponible à l'actionnaire majoritaire	\$233,600	\$136,500
Sommaire		
Frais d'impôt résultant de la transformation en compagnie publique par suite d'une intégration partielle.....	\$ 45,500	
Dividende.....	\$182,000	
Moins montant reçu.....	136,500	
	\$ 45,500	

TABLEAU 3

Frais d'impôt par suite de: Réalisation de gain lors de l'offre d'actions au public

Gain réalisé:	
Produit de la vente de 52,300 actions à \$8.....	\$ 418,400
Moins—valeur le jour de l'évaluation de 52,300 actions à \$7.....	366,100
	\$ 52,300
Frais d'impôt sur la moitié du gain à 50%.....	\$ 13,000
Réévaluation quinquennale	
Réévaluation (en supposant une augmentation d'environ 10% par an) 441,000* actions à \$12.....	\$5,292,000
Moins—valeur le jour de l'évaluation de 441,000* actions à \$7.....	3,087,000
	\$2,205,000
Frais d'impôt sur la moitié du gain à 50%.....	\$ 551,000

\*Y compris le petit placement d'une société de portefeuille.

TABLEAU 1

Sommaire des frais d'impôt exprimés en dollars et en nombre d'actions équivalentes. Ces frais d'impôt sont également exprimés en tant que pourcentage du portefeuille de titres après l'offre. Les tableaux 2 et 3 fournissent les détails des calculs des frais d'impôt résultant de l'intégration partielle, de la réévaluation quinquennale et du gain réalisé lors de l'offre d'actions au public.

	Valeur estimative des actions	Nombre d'actions équivalent	Pourcentage du portefeuille d'actions totales (444,100)
Coût total	\$ 8	1,625	.4%
Gain de capital réalisé.....	\$13,000		
1re année—impôt sur le revenu.....	45,500	5,200	1.2
2e année—impôt sur le revenu.....	50,050	5,270	1.2
3e année—impôt sur le revenu.....	55,055	5,370	1.2
4e année—impôt sur le revenu.....	60,560	5,510	1.2
5e année—impôt sur le revenu.....	66,616	5,550	1.2
—réévaluation.....	551,000	45,920	10.3
Total.....			16.7%



APPENDIX "H" continued

SCHEDULE 3

Tax cost due to:	
Realization of Gain on public issue	
Valuation Day: Value of stock is \$12½ per share.	
Realized gain:	
None, all shares issued out of Treasury	
Quinquennial Revaluation	
Revaluation (assuming about a 10% growth per year)	\$27,432,000
1,524,000 shares at \$18	19,431,000
Less—value on valuation day 1,524,000 shares at \$12½.	\$ 8,001,000
	<u>\$ 2,000,000</u>
Tax cost on ½ of gain at 50%	

See overleaf for Schedule 2

FINNING TRACTOR & EQUIPMENT COMPANY LIMITED

There are two major shareholder interests which either directly or beneficially share equally the control of this company. The total placement made was 420,000 common shares and these shares were all issued from the company's treasury. The effect of the issue was to reduce the 100% interest of the major shareholders to 78.4%.

SCHEDULE 1

Illustration summarizing tax cost expressed in dollars and equivalent number of shares. This tax cost is also expressed as a percentage of the investment holding after the public issue. Details of the calculations of the tax cost related to partial integration and quinquennial revaluation are shown on Schedules 2 and 3.

	Tax Cost	Estimated Share Value	Equivalent Number of Shares	Per Cent of Total Holding Remaining After Issue (1,524,000)
Realized capital gain.....	None	\$12½	—	—
Year 1—income tax.....	\$ 390,000	13	30,000	2.0%
Year 2—income tax.....	429,000	14	30,600	2.0
Year 3—income tax.....	471,900	15	31,500	2.1
Year 4—income tax.....	519,090	17	30,500	2.0
Year 5—income tax.....	570,990	18	31,700	2.1
—revaluation.....	2,000,000	18	111,100	7.3
Total.....				<u>17.5%</u>

FINNING TRACTOR & EQUIPMENT COMPANY LIMITED

Deux actionnaires qui détiennent un intérêt majoritaire se partagent directement ou à titre d'usufruitier et à parts égales le contrôle de cette compagnie. Au total 420 000 actions ordinaires ont été offertes au public, toutes en provenance des actions non émises de la compagnie. L'émission a eu pour conséquence de réduire l'intérêt des actionnaires majoritaires de 100% à 78.4%.

TABEAU 1

Sommaire des frais d'impôt exprimés en dollars et en nombre d'actions équivalent. Ces frais d'impôt sont également exprimés en tant que pourcentage du portefeuille de titres après l'offre au public. Les tableaux 2 et 3 fournissent les détails des calculs des frais d'impôt résultant de l'intégration partielle, de la réévaluation quinquennale et du gain réalisé lors de l'offre d'actions au public.

	Frais d'impôt	Valeur estimative des actions	Nombre d'actions équivalent	Pourcentage du portefeuille total restant après l'offre (1,524,000)
Gain de capital réalisé.....	néant	\$12%	—	—
1re année—impôt sur le revenu	\$ 390,000	13	30,000	2.0%
2e année—impôt sur le revenu	429,000	14	30,600	2.0
3e année—impôt sur le revenu	471,900	15	31,500	2.1
4e année—impôt sur le revenu	519,090	17	30,500	2.0
5e année—impôt sur le revenu	570,990	18	31,700	2.1
—réévaluation.....	2,000,000	18	111,100	7.3
Total .....				17.5%

Voir page suivante pour le Tableau 2

TABEAU 3

Frais d'impôt par suite de:

Réalisation de gain lors de l'offre d'actions au public

Jour de l'évaluation: la valeur des actions est de \$12¾ par action.

Gain réalisé:

Aucun. Toutes les actions émises provenaient des actions non émises de la compagnie

Réévaluation quinquennale

Réévaluation (en supposant une augmentation d'environ 10% par an)

1,524,000 actions à \$18.....

Moins—valeur le jour de l'évaluation d'1,524,000 actions à \$12¾.....

\$27,432,000

\$19,431,000

\$ 8,001,000

\$ 2,000,000

Frais d'impôt sur la moitié du gain à 50%.....



APPENDIX "H" continued

SCHEDULE 2

Tax cost due to partial integration for corporate tax of WHC.	COMPANY REMAINS PRIVATE		PUBLIC ISSUE IS MADE	
	100% ownership retained	78% ownership retained	71% of ownership held as direct investment a CHC	7% of ownership held as direct investment
Net income.....	\$2,000,000 91%	9%	\$2,000,000 71%	7%
Dividends paid: to CHC.....	1,820,000		1,420,000	
plus to individual shareholders.....				
plus taxable credit.....	1,820,000		710,000	
Gross income CHC.....	\$3,640,000		\$2,130,000	
Corporate tax—CHC.....	\$1,820,000		\$1,065,000	
less creditable tax.....	1,820,000		710,000	
Additional tax payable CHC.....	—		\$ 355,000	
Amount retained by CHC which is paid as a dividend: to individual shareholders.....	1,820,000		1,065,000	
plus taxable credit.....	1,820,000		1,065,000	
Direct dividend payment.....		180,000		140,000
plus taxable credit.....		180,000		70,000
Individual shareholders gross income.....	\$3,640,000		\$2,130,000	
Tax at 50%.....	\$1,820,000		\$1,065,000	
Less creditable tax.....	1,820,000		1,065,000	
Additional tax to be paid by individual shareholders.....	—		—	70,000
Net amount available for individual shareholders.....	\$1,820,000	\$ 180,000	\$1,065,000	35,000
Summary:				
Tax cost for going public due to partial integration is.....		\$ 390,000		
Reconciliation:				
Dividends paid 1.....	\$1,420,000			
2.....	140,000			
less total amount retained by shareholder.....		\$1,560,000		
Tax cost of Integration.....		1,170,000		
		\$ 390,000		

TABEAU 2

Frais d'impôt par suite de l'intégration partielle de l'impôt des corporations de la C.O.	LA COMPAGNIE DEMEURE PRIVÉE		ÉMISSION PUBLIQUE	
	propriété retenue: 100%		propriété retenue: 78%	
	91% de la propriété détenus par une C.F.	9% de la propriété détenus en tant que placement direct	71% de la propriété détenus par une C.F.	7% de la propriété détenus en tant que placement direct
Revenu net	\$2,000,000		\$2,000,000	
Dividendes versés:	91%	9%	71%	7%
A la C.F.	1,820,000		1,420,000	
Aux actionnaires individuels				
plus crédit imposable	\$ 180,000			\$ 140,000
Revenu brut—C.F.	1,820,000		710,000	
Impôt des corporations—C.F.	\$3,640,000		\$2,130,000	
moins impôt faisant l'objet d'un dégrèvement	\$1,820,000		\$1,065,000	
Impôt supplémentaire payable—C.F.	1,820,000		710,000	
Montant retenu par la C.F. et versé en dividendes:			\$ 355,000	
aux actionnaires individuels	1,820,000		1,065,000	
plus crédit imposable	1,820,000		1,065,000	
paiement direct des dividendes		180,000		140,000
plus crédit imposable		180,000		70,000
Revenu brut des actionnaires individuels	\$3,640,000		\$2,130,000	\$ 210,000
Impôt à 50%	\$1,820,000		\$1,065,000	\$ 105,000
Moins impôt faisant l'objet d'un dégrèvement	1,820,000		1,065,000	70,000
Impôt supplémentaire payable par les actionnaires individuels		—		35,000
Montant net disponible aux actionnaires individuels	\$1,820,000	\$ 180,000	\$1,065,000	\$ 105,000
Sommaire:				
Frais d'impôt résultant de la transformation en compagnie publique par suite d'une intégration partielle		\$ 390,000		
Conciliation:				
Dividendes versés: 1	\$1,420,000			
2	140,000			
moins montant total retenu par l'actionnaire		\$1,560,000		
Frais d'impôt de l'intégration		1,170,000		
		\$ 390,000		



# APPENDIX "I"

## FEDERAL ESTATE TAXES

Canada and the United States

This Appendix, including the supporting schedules, has been developed to compare the impact of federal estate taxes on a wide range of estate values in both Canada and the United States. The Canadian estate tax legislation provides that an estate tax shall be levied on the 'aggregate taxable value' of all property passing on the death of every person domiciled in Canada at the time of death. The U.S. estate tax applies to the entire estate of decedents who, at the time of death, were citizens or residents of the United States.

The values which are compared in the supporting schedules represent the net taxable values of estates in the two countries. In this manner, any minor differences in arriving at the net taxable values of the estates have not been considered.

Comparisons of the estate tax impact on the range of estate values has been made on two bases. In one case no estate 'splitting' is contemplated while in the other, it is. Estate 'splitting' is one form of estate tax planning whereby estate taxes are reduced within the existing estate tax rate scales by exposing the total estate to tax in two parts (partly on the death of the husband and the remaining part on the death of the wife). The tax saving arising from estate 'splitting' is a result of exposing a portion of taxable estate values to tax at two points in time, at the lower marginal rates rather than exposing the estate to tax once at the higher marginal rates. The Canadian estate tax rates increase marginally to the maximum rate of 50% at a taxable estate value of \$300,000. Consequently in Canada, the maximum tax saving on estate 'splitting' is \$70,800 which is reached at the taxable estate value level of \$600,000. In the United States, the estate tax rates also increase marginally but to a maximum of 77% on a taxable estate value of \$10 million. A 50% tax rate is not applied against a taxable estate value until it exceeds \$2.5 million as compared to \$300,000 for Canadian purposes. Accordingly, estate 'splitting' in the United States may be effectively used to a maximum taxable estate value of \$20 million compared to \$600,000 for Canadian purposes. Estate 'splitting' is possible because the estate tax legislation either completely exempts from tax bequests to a widow by a husband (i.e.—Canada) or allows generous exemptions on bequests to a widow (i.e.—United States—bequest to widow exempt up to one-half of gross estate in addition to a \$60,000 general exemption).

Schedule 1 compares the estate tax impact under the two conditions: (1) estate splitting, (2) no estate splitting. Schedule 2 illustrates the timing of the estate tax payments under the same two conditions. This latter recognizes the fact that for Canadian purposes if estates 'splitting' is used in the estate plan, some estate tax must be paid (except at the lower estate values) at the time of the husband's death, while without 'splitting' all tax payments are deferred until the second death (i.e., the widow). In the case of the United States, how-

ever, there is no difference in the estate tax due at the time of the husband's death if the estate plan calls for 'splitting' or if it does not. This happens because, in addition to the \$60,000 personal exemption, the exempt bequest to the widow is limited to one-half of the gross estate. Consequently, there is no cost related to the 'splitting' in the U.S. such as there is in Canada where an estate is required to make tax payment on the first death because of the 'splitting'.

## ESTATE TAX COMPARISONS, CANADA AND THE UNITED STATES

### Summary of Assumptions

- (1) Married couple with two children over 25 years of age.
- (2) Two cases compared:
  - (i) Whole estate passes to wife and then to the two children on her death.
  - (ii) Estate split into two equal parts;  $\frac{1}{2}$  going to the wife and  $\frac{1}{2}$  equally to the two children.
- (3) A Canadian estate (say) \$100,000 would be of equal value to a U.S. estate of only \$93,000. This relationship reflects the exchange differential in the purchasing power of the Canadian and U.S. dollars. It is reasonable to reflect this differential in the comparison of the estate level if converted to Canadian dollars for purposes of comparison.

Exchange rate used—

\$1.00 U.S. = \$1.075 Canadian.

- (4) Calculation of tax and tax charge to estate:

The tax is calculated in both cases on the flow through of the whole estate to the second generation recognizing that this may be done in separate stages. There may be an estate tax liability in the United States if an estate is left in total to the widow, while there would be none in similar cases for Canadian estates. It has been assumed in such cases where there is a tax liability, that the estate tax is a charge against the widow's portion of the estate. In all other cases any estate tax liability is a charge against the bequest to the children.

- (5) It is assumed that the widow maintains the capital of the estate bequested to her but does not enhance its value. Only in the case described in (4) may the capital of the estate left to the widow be reduced and that reduction would equal the estate tax charge on the bequest to the widow.

- (6) These calculations ignore any estate taxes or succession duties levied by the provinces or the states and accordingly, the estate tax liabilities are shown before federal estate tax credits.

payé (sauf pour les valeurs de successions inférieures) au moment du décès du mari, tandis qu'en l'absence de "division", tous les versements d'impôt sont différés jusqu'au deuxième décès (c.-à-d. celui de la veuve). Aux États-Unis, par contre, qu'il y ait division de la succession ou qu'il n'y en ait pas, cela ne change rien à l'impôt sur les biens transmis par décès exigible au moment du décès de l'époux. Cela se produit parce qu'en plus de la exemption personnelle de \$60,000, le legs exempt à la veuve est limité à la moitié de la succession brute. Par conséquent, la "division" n'entraîne pas de coût aux États-Unis comme c'est le cas au Canada, où la succession est tenue de payer un impôt au premier décès à cause de la "division".

COMPARAISONS DE L'IMPÔT SUR LES BIENS TRANSMIS PAR DÉCÈS AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

Résumé des hypothèses

- (1) Couple marié avec deux enfants âgés de plus de 25 ans;
- (2) Deux cas sont comparés:
  - (i) Toute la succession est transmise à l'épouse, puis aux deux enfants au décès de cette dernière;
  - (ii) La succession est divisée en deux parts égales, la moitié allant à l'épouse et la moitié devant être partagée en proportions égales entre les deux enfants.
- (3) Une succession (disons) de \$100,000 au Canada aurait la même valeur qu'une succession de \$93,000 seulement aux États-Unis. Ce rapport reflète la différence du change dans le pouvoir d'achat des dollars canadien et américain. Il convient de faire apparaître cette différence dans la comparaison du niveau de la succession si elle est convertie en dollars canadiens aux fins de comparaison.

Taux de change utilisé—  
\$1.00 E.-U. = \$1.075 canadien.

- (4) Calcul de l'impôt et l'impôt frappant la succession:  
L'impôt est calculé dans les 2 cas suivant la transmission de la totalité de la succession à la deuxième génération, tout en reconnaissant que c'est possible de le faire par étapes distinctes. Il peut y avoir une dette d'impôt sur les biens transmis par décès aux États-Unis lorsqu'une succession est laissée en entier à la veuve, alors qu'il n'y en aurait pas dans une situation semblable au Canada. On a supposé, dans les cas où il y a une dette d'impôt, que l'impôt sur les biens transmis par décès est une dette grevant la portion de la succession qui revient à la veuve. Dans tous les autres cas, la dette d'impôt sur les biens transmis par décès est une dette grevant les legs aux enfants.
- (5) On suppose que la veuve maintient le capital de la succession qui lui a été léguée, mais qu'elle n'en accroît pas la valeur. Seul dans le cas décrit au paragraphe (4) ci-dessus le capital de la succession laissée à la veuve peut-il être réduit et la réduction serait égale à l'impôt sur les biens transmis par décès frappant le legs à la veuve.
- (6) Il n'est tenu compte dans ces calculs d'aucun impôt sur les successions, ou droit de succession prélevé par les provinces ou les États, et par conséquent, les dettes d'impôt sur les biens transmis par décès sont indiquées avant les dégrèvements accordés par le gouvernement fédéral par lesdits droits de succession.

IMPÔT FÉDÉRAL SUR LES BIENS TRANSMIS PAR DÉCÈS

Le Canada et les États-Unis

Cette annexe, avec les tableaux correspondants, est une comparaison des répercussions de l'impôt sur les biens transmis par décès sur une large gamme de successions de valeurs différentes au Canada et aux États-Unis. Suivant la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès au Canada, un impôt sur les biens transmis par décès est prélevé sur "la valeur globale imposable" de tous les biens transmis au décès de toute personne domiciliée au Canada au moment de son décès. Aux États-Unis, l'impôt sur les biens transmis par décès frappe la totalité de la succession des défunts qui, au moment du décès, étaient citoyens américains ou résidents aux États-Unis.

Les valeurs comparées dans les tableaux représentent la valeur imposable nette des successions dans les deux pays. De cette façon, on a laissé de côté les différences mineures dans le calcul des valeurs nettes imposables des successions.

La comparaison des répercussions de l'impôt sur les biens transmis par décès sur les successions de différentes valeurs a été faite de deux façons. Dans le premier cas, on n'a pas fait de "division" de la succession, tandis que dans le deuxième cas la succession a été divisée. La "division" d'une succession est une forme de planification de l'impôt sur les biens transmis par décès qui consiste à réduire le montant d'impôt à payer d'après les tables de taux d'impôt existantes, en assujettissant la succession à l'impôt en deux parties (une partie au décès de l'époux et le reste au décès de l'épouse). S'il résulte une économie d'impôt de la "division" de la succession, c'est parce qu'on a assujéti à l'impôt une partie seulement des valeurs imposables de la succession à deux moments distincts aux taux marginaux inférieurs, au lieu d'assujéti la totalité de la succession en une seule fois à l'impôt aux taux marginaux supérieurs. Au Canada, les taux d'impôt sur les biens transmis par décès augmentent de façon marginale pour atteindre le taux maximum de 50% lorsque la valeur imposable de la succession est de \$300,000. Par conséquent, au Canada, l'économie d'impôt maximum par "division" de la succession est de \$70,800, lorsque la valeur imposable de la succession est de l'ordre de \$600,000. Aux États-Unis, par contre, les taux d'impôt sur les biens transmis par décès augmentent aussi de façon marginale, mais le maximum est de 77% lorsque la valeur de la succession imposable est de \$10 millions. Le taux de 50% n'y est appliqué que lorsque la valeur imposable est supérieure à \$2.5 millions, alors qu'au Canada, ce taux s'applique pour \$300,000. Par conséquent, la "division" de la succession peut être utile aux États-Unis jusqu'à un maximum de \$20 millions de valeur imposable alors qu'elle n'est utile que jusqu'à \$600,000 de valeur imposable au Canada. La "division" des successions est possible soit parce que la législation de l'impôt sur les biens transmis par décès exempte complètement de l'impôt les legs du mari à la veuve (c.-à-d. au Canada), soit parce qu'elle accorde des exemptions généreuses aux legs à la veuve (c.-à-d. aux États-Unis—les legs à la veuve sont exempts jusqu'à concurrence de la moitié de la succession brute en plus d'une exemption générale de \$60,000).

Le tableau 1 fournit une comparaison des répercussions de l'impôt sur les biens transmis par décès dans deux conditions: (1) division de la succession, (2) succession non divisée. Le tableau 2 indique l'échéance des paiements d'impôt sur les biens transmis par décès dans les mêmes deux conditions. Dans ce deuxième tableau, on a tenu compte du fait que dans le cas du Canada, si la "division" de la succession est stipulée dans la planification de la succession, un certain montant d'impôt sur les biens transmis par décès doit être



APPENDIX "I" continued

SUMMARY ILLUSTRATING THE TIMING OF THE TAX PAYMENTS SCHEDULE 2

Value of estate in Canadian dollars	Estate Splitting		No Estate Splitting	
	Estate split equally between widow and two children on husband's death		Estate given outright to widow in full on husband's death	
	Canadian	United States	Canadian	United States
\$ 60,000	—	—	—	—
80,000	—	—	\$ 3,000	—
100,000	—	—	—	—
150,000	\$ 1,500	—	6,600	\$ 1,100
200,000	5,700	—	10,800	3,800
250,000	10,800	\$ 500	—	500
300,000	16,950	500	23,700	16,000
400,000	23,700	3,800	—	3,800
500,000	39,700	9,200	39,700	29,500
600,000	58,700	16,100	58,700	42,900
800,000	80,200	16,100	80,200	16,100
1,000,000	129,200	30,650	—	55,800
1,500,000	179,200	45,650	129,200	30,600
2,000,000	229,200	60,650	179,200	82,200
	298,500	92,000	—	45,600
	329,200	124,000	179,200	60,600
	429,200	208,400	229,200	136,600
	679,200	298,500	—	92,000
	929,200	578,800	329,200	193,700

NOTE: C—payable currently  
D—payment deferred until death of widow

SUMMARY OF ESTATE TAXES ON CANADIAN AND UNITED STATES ESTATES SCHEDULE 1  
OF EQUAL VALUE EXPRESSED IN CANADIAN DOLLARS

Value of estate in Canadian dollars	Estate Splitting		No Estate Splitting	
	Estate split equally between widow and two children on husband's death		Estate given outright to widow in full on husband's death	
	Canadian	United States	Canadian	United States
\$ 60,000	—	—	\$ 3,000	—
80,000	—	—	6,600	\$ 1,100
100,000	—	—	10,800	3,800
150,000	\$ 3,000	—	23,700	16,500
200,000	11,400	\$ 1,000	39,700	33,300
250,000	21,600	7,600	58,700	52,100
300,000	33,900	18,400	80,200	71,900
400,000	47,400	32,200	129,200	112,800
500,000	79,400	61,300	179,200	155,000
600,000	117,400	91,300	229,200	197,200
800,000	160,400	121,300	285,700	285,700
1,000,000	258,400	184,000	329,200	376,600
1,500,000	358,400	248,000	429,200	617,900
2,000,000	608,400	416,800	679,200	877,300

TABEAU 2

SOMMAIRE DE L'ÉCHÉANCE DES PAIEMENTS D'IMPÔT

Valeur de la succession en dollars canadiens	Division de la succession		Succession divisée en parts égales entre la veuve et les deux enfants au décès du mari		Succession non divisée	
	Succession transmise en entier à la veuve au décès du mari		Succession transmise en entier à la veuve au décès du mari		Succession transmise en entier à la veuve au décès du mari	
	Canada	Etats-Unis	Canada	Etats-Unis	Canada	Etats-Unis
\$ 60,000	—	—	—	—	—	—
80,000	—	—	—	—	\$ 3,000	—
100,000	—	—	—	—	—	—
150,000	\$ 1,500	—	—	—	6,600	\$ 1,100
200,000	1,500	—	—	—	—	—
250,000	5,700	\$ 500	—	—	10,800	3,800
300,000	5,700	500	—	—	—	500
400,000	10,800	3,800	—	—	23,700	16,000
500,000	10,800	3,800	—	—	—	3,800
600,000	16,950	9,200	—	—	39,700	29,500
800,000	16,950	9,200	—	—	—	9,200
1,000,000	23,700	16,100	—	—	58,700	42,900
1,500,000	39,700	30,650	—	—	—	16,100
2,000,000	39,700	30,650	—	—	80,200	55,800
	58,700	45,650	—	—	—	30,600
	58,700	45,650	—	—	129,200	82,200
	80,200	60,650	—	—	—	45,600
	129,200	92,000	—	—	179,200	109,400
	129,200	92,000	—	—	—	60,600
	179,200	124,000	—	—	229,200	136,600
	179,200	124,000	—	—	—	92,000
	304,200	208,400	—	—	329,200	193,700
	304,200	208,400	—	—	—	124,000
	429,200	298,500	—	—	429,200	252,600
	429,200	298,500	—	—	—	208,400
			—	—	679,200	409,400
			—	—	—	298,500
			—	—	929,200	578,800

TABEAU 1

RÉSUMÉ DE L'IMPÔT SUR LES BIENS TRANSMIS PAR DÉCÈS FRAPPANT DES SUCCESSIONS DE VALEUR ÉGALE, EXPRIMÉE EN DOLLARS CANADIENS, AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

Valeur de la succession en dollars canadiens	Division de la succession		Succession divisée en parts égales entre la veuve et les deux enfants au décès du mari		Succession non divisée	
	Succession transmise en entier à la veuve au décès du mari		Succession transmise en entier à la veuve au décès du mari		Succession transmise en entier à la veuve au décès du mari	
	Canada	Etats-Unis	Canada	Etats-Unis	Canada	Etats-Unis
\$ 60,000	—	—	—	—	—	—
80,000	—	—	—	—	—	—
100,000	\$ 3,000	—	—	—	\$ 1,100	—
150,000	11,400	—	—	—	3,800	—
200,000	21,600	\$ 1,000	—	—	16,500	—
250,000	33,900	7,600	—	—	33,300	—
300,000	33,900	18,400	—	—	52,100	—
400,000	47,400	32,200	—	—	71,900	—
500,000	79,400	61,300	—	—	112,800	—
600,000	117,400	91,300	—	—	155,000	—
800,000	160,400	121,300	—	—	197,200	—
1,000,000	258,400	184,000	—	—	285,700	—
1,500,000	358,400	248,000	—	—	376,600	—
2,000,000	608,400	416,800	—	—	617,900	—
	858,400	597,000	—	—	877,300	—

N.B. D.—payable dans l'immédiat

C.—paiement reporté jusqu'au décès de la veuve



APPENDIX 'J'

CAPITAL GAINS TAX

This Appendix has been developed to compare the effect, on a 'typical' investment portfolio, of a capital gains tax with five-year revaluations with the roll-over approach as proposed in Chapter 4 of this Brief. The example below shows the impact of each method of taxation on the size of portfolio and the amount of tax paid.

It is apparent from the example that the roll-over approach is more favourable to both government and investor than capital gains tax with five-year revaluations. Over a 25-year period, under the assumptions set out below, the roll-over approach would provide an additional tax yield of 19% and a final portfolio some 18% higher.

These effects would seem to indicate that the roll-over approach is indeed worth some additional administrative and compliance effort.

Example

Assume an investor, with an initial portfolio of \$100,000 enjoys a constant 10% per annum rate of capital appreciation. Assume further that the investor's personal tax rate is 50% and that one-third of capital gains are taken into income. What would be the size of his portfolio and how much tax would he have paid in fifteen years and twenty-five years, given—

- 1. A capital gains tax with 5-year revaluations, and
- 2. A roll-over approach with an annual payment of 1/10th of 1% and a realization at the end of the period.

CASE 1: A capital gains tax with 5-year revaluations:

Value of portfolio, net of capital gains tax, after 15 years	\$343,446
after 25 years	781,814
Capital gains tax paid after 15 years	48,689
after 25 years	136,350

CASE 2: A roll-over approach with annual payment of 1/10th of 1%:

Value of portfolio, net of final capital gains tax and annual payment, after 15 years	\$355,000
after 25 years	908,766
Capital gains tax and annual payment paid after 15 years	51,000
after 25 years	161,753

The net benefits of the roll-over approach are as follows:

1. After 15 Years		2. After 25 Years
(1) To investor	+\$11,554	+\$126,952
(2) To government	+\$ 2,311	+\$ 25,403

## ANNEXE "J"

### IMPÔT SUR LES GAINS DE CAPITAL

Cette annexe est une comparaison entre les répercussions sur un portefeuille "typique" d'un impôt sur les gains de capital assorti de réévaluations quinquennales et les répercussions de la méthode du roulement, comme il est proposé au chapitre 4 du présent sommaire. L'exemple ci-dessous montre les répercussions de chaque méthode d'imposition sur l'importance du portefeuille et le montant d'impôt à payer.

L'exemple montre que la méthode de roulement est plus avantageuse pour le gouvernement et pour l'investisseur que l'impôt sur les gains de capital avec réévaluations quinquennales. Sur une période de 25 ans, d'après les hypothèses énoncées ci-dessous, la méthode du roulement assurerait une augmentation des recettes fiscales de 19% et en fin de compte un accroissement du portefeuille de l'ordre de 18%.

Ces résultats semblent indiquer qu'il vaut la peine que le gouvernement fasse davantage d'efforts pour mettre au point les détails administratifs et pour éviter l'évasion fiscale dans son application.

#### Exemple

Supposez qu'un investisseur ayant un portefeuille initial de \$100,000 bénéficie d'une plus-value de capital annuelle d'un taux constant de 10%. Supposez également que le taux d'impôt individuel de l'investisseur est de 50% et qu'un tiers des gains de capital sont inclus dans son revenu. Quels seraient l'importance de son portefeuille et le montant de l'impôt payable dans quinze ans et dans vingt-cinq ans, en supposant:

1. un impôt sur les gains de capital assorti de réévaluations tous les 5 ans, et
2. la méthode du roulement avec un paiement annuel de 1/10 de 1% et réalisation à la fin de la période.

1er CAS: **Impôt sur les gains de capital avec réévaluations tous les 5 ans:**

Valeur du portefeuille, nette de l'impôt sur les gains de capital,	
après 15 ans	\$343,446
après 25 ans	781,814
après 15 ans	48,689
après 25 ans	136,350
Impôt sur les gains de capital payé	

2e CAS: **Méthode du roulement avec paiement annuel de 1/10 de 1%:**

Valeur du portefeuille, nette de l'impôt sur les gains de capital final et paiement annuel,	
après 15 ans	\$355,000
après 25 ans	908,766
Impôt sur les gains de capital et paiement annuel versé	
après 15 ans	51,000
après 25 ans	161,753

Bénéfice net de la méthode de roulement:

(1) pour l'investisseur	1. après 15 ans	2. après 25 ans
(2) pour le gouvernement	+\$11,554	+\$126,952
	+\$ 2,311	+\$ 25,403



## APPENDIX A-31

## The Social Implications of Tax Reform

A submission by the Canadian Welfare Council to the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, on *Proposals for Tax Reform*, the federal government's White Paper on income tax

Ottawa May 1970

## THE SOCIAL IMPLICATIONS OF TAX REFORM

A submission by the Canadian Welfare Council to the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, on *Proposals for Tax Reform*, the federal government's White Paper on income tax.

55 Parkdale Avenue

Ottawa May 1970

## Contents

## Summary

## Introduction

## A. General Considerations

The Council's Basic Position

Taxation and an Adequate Standard of Living

Limitations in Assessing the White Paper

Definition of Income

## B. Rate Structure and Revenue

The Maximum Marginal Tax Rate

Revenues and Expenditures

## C. Specific Considerations

Increase in Personal Exemptions

The Family as a Tax Unit

Deductions for Dependents

Child Care Expenses

Employment Expenses

Other Deductions and Exemptions

Charitable Donations

Medical expenses

Taxation of Income Security Benefits

General Income Averaging Option

Capital Gains Tax

Principal Residences

Withholding Tax

## Appendix

## APPENDICE A-31

## Implications sociales de la réforme fiscale

Mémoire du Conseil canadien du bien-être, au Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques des Communes, sur les *Propositions de réforme fiscale*, le Livre blanc du gouvernement fédéral sur l'impôt sur le revenu

Ottawa, mai 1970

## IMPLICATIONS SOCIALES DE LA RÉFORME FISCALE

Mémoire du Conseil canadien du bien-être, au Comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques des Communes, sur les *Propositions de réforme fiscale*, le Livre blanc du gouvernement fédéral sur l'impôt sur le revenu.

55, Avenue Parkdale

Ottawa, mai 1970

## Table des matières

## Résumé

## Introduction

## A. Considérations générales

Position fondamentale du Conseil

Imposition et «niveau de vie adéquat»

Limitations qui gênent le jugement à porter sur le Livre blanc

Définition de revenu.

## B. Barème et recettes

Taux marginal maximum

Recettes et dépenses

## C. Considérations particulières

Augmentation des exemptions personnelles

La famille en tant qu'unité contributive

Déductions pour personnes à charge

Frais de garde des enfants

Frais professionnels

Autres déductions et exemptions

Dons de charité

Frais médicaux

Imposition des prestations de sécurité sociale

Le revenu en général—Option concernant l'étalement du revenu

Impôt sur les gains de capital

Résidences principales

Retenue fiscale

## Appendice

## THE SOCIAL IMPLICATIONS OF TAX REFORM

## SUMMARY

(References in the text are to the main Statement)

## A. General Considerations

The Council's Basic Position (pp. 3-5): The Council's chief concern with the "Proposals for Tax Reform" is how they affect lower income people: do they assist the objective of "a greater degree of social justice and equality of opportunity... for all Canadians"? Taxation raises funds for programs necessary to reach this objective and is an important component in the redistribution of national wealth. The Council stresses the key importance of basing the tax system on ability to pay; people should only be taxed on income in excess of what is required for the basic necessities of life and taxation should be progressive.

Taxation and an Adequate Standard of Living (pp. 5-8): "Canada's social security system should provide, as a matter of right, sufficient income to support an adequate standard of physical and social well-being for all individuals and families." Taxation and social programs need to be considered together.

Limitations in Assessing the White Paper (pp. 8-10): It is unfortunate that the White Paper has been presented in advance of the promised proposals for reforms in social security and social development programs. Without this information, it is difficult to judge the basic equity of the tax proposals. It is also unfortunate that certain forms of taxes that are regressive (e.g., real property, sales tax) are not dealt with in the White Paper; all forms of taxes must be taken into account in framing an equitable tax system.

Definition of Income (pp. 10-11): The White Paper does not provide the clear definition of income that is required if the personal income tax is to have the pivotal position assigned to it in the Canadian tax system; it is thus inconsistent in its approach to what should be included in income.

## B. Rate Structure and Revenue

The Maximum Marginal Tax Rate (pp. 12-16): The Council believes that a top limit of about 50 per cent, to be reached at \$24,000 taxable income, is against the general principle of "fairness" stated in the White Paper

## IMPLICATIONS SOCIALES DE LA RÉFORME FISCALE

## RÉSUMÉ

(Les renvois du texte se rapportent au Mémoire même)

## A. Considérations générales

Position fondamentale du Conseil (pp. 3-5): Ce qui intéresse surtout le Conseil dans les «Propositions de réforme fiscale», c'est comment elles touchent les gagne-petit: servent-elles l'objectif d'une plus grande mesure de justice sociale et d'égalité de possibilités... pour tous les Canadiens? La fiscalité réunit les fonds nécessaires à la réalisation de cet objectif et compte pour beaucoup dans la redistribution des richesses nationales. Le Conseil insiste sur l'importance capitale de fonder la fiscalité sur la faculté contributive; que les gens ne soient imposés que sur le revenu qui dépasse ce qu'il leur faut pour s'assurer les nécessités essentielles de la vie et que la fiscalité soit progressive.

Imposition et «niveau de vie adéquat» (pp. 5-8): «Le régime de sécurité sociale du Canada doit assurer, de plein droit, un revenu suffisant pour garantir un niveau de bien-être matériel et social adéquat à toutes les personnes et à toutes les familles.» La fiscalité et les programmes sociaux doivent se considérer ensemble.

Limitations qui gênent le jugement à porter sur le Livre blanc (pp. 8-10): Il est malheureux que le Livre blanc soit venu avant les propositions promises touchant la réforme des programmes de sécurité sociale et de développement social. Sans ces données, il est difficile de juger de l'équité foncière des propositions fiscales. Il est malheureux aussi que le Livre blanc ne traite pas de certaines formes d'impôt qui sont régressives (ex., propriété foncière, taxe de vente); le façonnement d'une fiscalité équitable doit tenir compte de toutes les formes d'imposition.

Définition de revenu (pp. 10-11): Le Livre blanc ne fournit pas la claire définition de revenu qui s'impose pour impartir à l'impôt sur le revenu des particuliers la position clé que lui assigne la fiscalité canadienne; le Livre blanc n'est donc pas logique dans son approche de ce que doit renfermer le revenu.

## B. Barème et recettes

Taux marginal maximum (pp. 12-16): De l'avis du Conseil, une limite de 50 p. 100 environ, intervenant à \$24,000 de revenu imposable, va à l'encontre du principe général de l'équité, énoncé dans le Livre blanc; ce



itself; it would be a tax concession to the better-off to offset taxation of capital gains which is long overdue. The argument that the 50 per cent limit is necessary to provide work incentive for the wealthy is not borne out by a number of studies. The Canadian Welfare Council concedes that "ostentatiously" high rates *could* cause a feeling of ill-treatment and strenuous efforts at tax evasion, which is socially undesirable and should be avoided. However, in fairness to other groups, "the top marginal rate should be appreciably higher than 50 per cent, and the 50 per cent marginal rate should be reached beyond the level of \$24,000 now proposed, with tax rates adjusted so as to reduce the steepness of the progressivity for groups below that level while producing the revenue required". The rate structure should also be regularly reviewed for necessary adjustment to revenue needs while maintaining the relative position of taxpayers.

Revenues and Expenditures (pp. 16-21): The importance is stressed of considering the *use* of revenue before deciding the amount to be raised. The Council urges the need for more investment in social security and social service programs; this is not "wasteful" and unproductive, but a necessity for economic as well as humanitarian reasons, and should be so viewed "not only with regard to tax reform but in reaching decisions on public expenditures and the revenue required to meet them".

### C. Specific Considerations

Increase in Personal Exemptions (pp. 22-23): The Council questions the adequacy of the proposed amounts in relation to inflation since 1949 (when previous levels were set), and warns they should not be taken to represent "poverty lines", thus becoming an artificial means of setting low standards. The Canadian Welfare Council agrees that tax exemptions given to *everyone* can be made equitable through the rate structure; when the tax system is used for social payments to selected groups (e.g., dependents' deductions), tax credits are fairer. (See Appendix for extended discussion of this point.)

The Family as a Tax Unit (p. 24): The Council regrets that consideration of this was postponed.

serait une concession fiscale aux gens à l'aise que de neutraliser l'imposition des gains de capital, laquelle devrait exister depuis longtemps. La thèse selon laquelle la limite de 50 p. 100 est nécessaire pour inciter les riches à travailler est contredite par un certain nombre d'études. Le Conseil reconnaît qu'il des taux «ostensiblement» élevés pourraient provoquer un sentiment de persécution et susciter des efforts d'évasion fiscale acharnés, ce qui est socialement indésirable et doit être évité. En toute justice pour d'autres classes de citoyens, cependant, «le taux marginal devrait sensiblement dépasser 50 p. 100 et le taux de 50 p. 100 devrait intervenir au-delà du niveau de \$24,000 envisagé, les taux d'imposition étant ajustés de façon à en atténuer la forte progressivité actuelle pour les revenus inférieurs tout en produisant les recettes nécessaires». Il faudrait aussi revoir périodiquement le barème afin de l'adapter aux nécessités fiscales sans changer la situation relative des contribuables.

Recettes et dépenses (pp. 16-19): Le Conseil insiste sur l'importance d'aviser à l'affectation des recettes avant de décider du montant à percevoir. Le Conseil fait valoir la nécessité d'investir davantage dans les programmes de sécurité sociale et de service social; cet investissement n'est pas «ruineux» et improductif, mais nécessaire pour des raisons économiques aussi bien qu'humanitaires et devrait s'envisager «non seulement en ce qui concerne la réforme fiscale, mais aussi dans les décisions relatives aux dépenses publiques et aux recettes nécessaires pour les payer».

### C. Considérations particulières

Augmentation des exemptions personnelles (pp. 20-21): Le Conseil met en doute, à la lumière de l'inflation intervenue depuis 1949 (année où ont été fixés les niveaux antérieurs), que les montants proposés soient suffisants; il ne faudrait pas les considérer comme les «seuils de la pauvreté» car ils deviendraient ainsi un moyen artificiel de fixer de faibles normes. Le Conseil reconnaît que l'octroi d'exemptions fiscales à tout le monde peut être rendu équitable par le barème des taux; les crédits fiscaux sont plus justes lorsque la fiscalité sert à accorder des prestations sociales à certaines catégories de gens (ex., déductions pour personnes à charge). (Voir l'appendice pour un traitement plus au long de la question.)

La famille en tant qu'unité contributive (pp. 21-22): Le Conseil regrette que la considération de la question soit ajournée; il mentionne l'existence de certains principes à peser.

**Deduction for Dependents (pp. 24-26):** Consideration of this was also postponed, pending the social security and social development proposals; however, the Council records its view that family allowances are a more satisfactory method of meeting family economic responsibilities for children than use of the income tax system. It recommends that the deductions for children be eliminated and family and youth allowances substantially increased; they should be made taxable so that the net-of-tax amount received should be positively related to need. While dependents' deductions of any kind continue, they should take the form of tax credits.

**Child Care Expenses (pp. 26-28):** If regarded as "an expense incurred in earning a living", the White Paper proposal can properly be dealt with by tax exemptions (see Appendix, p. 4). The Council warns of possible unfortunate effects if (as claimed) the deduction is also intended as a social measure; it must not be regarded as adequately meeting the problem of day care for children. Nevertheless, the Council accepts the proposal at least as a short-term measure pending better provisions, with two suggested amendments: a) the situation of a non-working parent in the home but unable to care for the children should be covered, and b) the amounts should be reviewed when more accurate information on the costs of day care is available and there should be periodic review and adjustment for current costs.

**Employment Expenses (pp. 28-29):** The Canadian Welfare Council endorses "more rigorous limits to check 'expense account living'", and the deduction for relocation expenses for new jobs. It recommends elimination of the proposed standard expense deduction for wage and salary earners as inequitable; if kept for administrative reasons it should be a flat rate of \$50 with no reference to percentage of income. The Council recommends no limit on expenses above that amount, but says that claims should be supported by vouchers, and careful controls on what is eligible should be established.

**Other Deductions and Exemptions (pp. 29-30):** The Council agrees with proposed changes re exemptions of certain "married" persons. It recommends elimination of the

**Déductions pour personnes à charge (pp. 22-23):** La considération de la question a aussi été renvoyée à plus tard en attendant les propositions relatives à la sécurité sociale et au développement social; le Conseil, cependant, affirme que les allocations familiales, à son avis, constituent une méthode plus satisfaisante que le système de l'impôt sur le revenu pour ce qui est de reconnaître les responsabilités économiques des familles à l'égard de leurs enfants. Il recommande d'éliminer les déductions pour enfants et d'augmenter grandement les allocations familiales et les allocations aux jeunes; que ces allocations soient imposables afin que le montant net d'impôt reçu se rattache positivement au besoin. Tant qu'il y en aura, que les déductions de quelque nature pour personnes à charge revêtent la forme de crédits d'impôt.

**Frais de garde des enfants (pp. 23-25):** Si ces frais sont considérés comme «frais occasionnés par le fait de gagner sa vie», des exemptions fiscales pourront appliquer la proposition du Livre blanc (voir appendice, p. 4). Le Conseil met en garde contre les effets malheureux que pourrait avoir la proposition si (comme il est dit) elle doit aussi être une mesure sociale; il ne faut pas la considérer comme répondant suffisamment au problème de la garde de jour des enfants. Quoi qu'il en soit, le Conseil accepte les propositions, du moins comme mesure à court terme en attendant de meilleures dispositions, sauf deux modifications: a) il faut pourvoir à la situation du parent inactif et au foyer qui ne peut s'occuper des enfants, b) il faudrait revoir les montants quand il existera des renseignements plus exacts sur les frais de la garde de jour et il faudrait les modifier périodiquement en fonction des frais du moment.

**Frais professionnels (p. 25-26):** Le Conseil appuie l'imposition de «restrictions plus rigoureuses au défraiement» et l'autorisation de déduire les frais de déménagement occasionnés par un changement d'emploi. Il recommande l'abolition de la déduction générale de frais professionnels à accorder aux salariés parce qu'il la juge inéquitable; si la déduction est maintenue pour des raisons administratives, qu'elle consiste dans un montant uniforme de \$50 et qu'il ne soit pas question d'un pourcentage du revenu. Le Conseil recommande de ne pas limiter la déduction des dépenses supérieures à ce montant à condition qu'elles soient étayées par des pièces justificatives et que des contrôles minutieux s'exercent sur les dépenses admises en déduction.

**Autres déductions et exemptions (p. 26-27):** Le Conseil approuve les changements à apporter aux exemptions accordées à certaines personnes «mariées». Il recommande d'éli-



\$500 exemption for those over 70, etc., as not an equitable method of dealing with these needs; a more satisfactory substitute should be instituted.

**Charitable Donations (pp. 30-31):** The Canadian Welfare Council recommends abolition of the standard optional deduction and no change in the 10 per cent limit on deductions of donations.

**Medical Expenses (pp. 31-33):** The Canadian Welfare Council agrees in general with the White Paper proposals but urges that the provisions of the Income Tax Act recognize any health care expenditure not covered by a public or private plan if prescribed by a physician and duly authenticated (e.g., for a visiting homemaker, practical nurse, or care in a nursing home).

**Taxation of Income Security Benefits (pp. 33-34):** The Council agrees with taxation of unemployment insurance with deductibility from income of employee contributions, and recommends the same treatment for other income security programs, provided that there is an increase in benefit levels which at least prevents a decline in after-tax benefits for lower income groups.

**General Income Averaging Option (p. 34):** The Canadian Welfare Council recommends this should apply to less substantial income increments than proposed and also to reductions in income.

**Capital Gains Tax (p. 35):** Strongly supported.

**Principal Residences (p. 35):** The Canadian Welfare Council generally approves the proposal, but the level of exemption and improvement allowances may be inadequate in certain areas, and the "rollover" provision should apply to all sales, with strict safeguards to prevent abuse.

**Withholding Tax (p. 36):** This should not be greater than the Canadian income tax would have been at the same level of income, and international treaties should ensure appropriate tax credits by the country of residence.

miner l'exemption de \$500 accordée aux personnes de plus de 70 ans, etc., parce qu'elle n'est pas la bonne méthode de pourvoir à leurs besoins; il faudrait instituer un moyen plus satisfaisant.

**Dons de charité (pp. 27-28):** Le Conseil recommande d'abolir la déduction facultative normale et de ne pas apporter de changement à la limite de 10 p. 100.

**Frais médicaux (pp. 28-30):** Le Conseil approuve, en général, les propositions du Livre blanc, mais il recommande que les dispositions de la loi de l'impôt sur le revenu reconnaissent les dépenses de soins de santé non couvertes par un régime public ou privé, ordonnées par le médecin et dûment authentifiées (ex., aide-familiale visiteuse, garde-malade ou soins dans un foyer).

**Imposition des prestations de sécurité sociale (pp. 30-31):** Le Conseil approuve l'imposition de l'assurance-chômage, sauf déduction des cotisations salariales, et recommande qu'il en soit de même dans le cas des autres programmes de sécurité, à condition que les prestations soient portées à un niveau qui empêche les prestations nettes d'impôt de diminuer pour les gagne-petit.

**Le revenu en général—Option concernant l'étalement du revenu (p. 31):** Le Conseil recommande que la proposition s'applique aux augmentations moins fortes de revenu et aux réductions de revenu.

**Impôt sur les gains de capital (p. 32):** Le Conseil appuie grandement la proposition.

**Résidences principales (p. 32):** Le Conseil approuve, en général, la proposition, mais il estime que le chiffre de l'exemption et de la déduction pour améliorations est peut-être insuffisant dans certaines régions et que le «roulement» devrait s'appliquer à toutes les ventes, sous réserve de strictes sauvegardes destinées à empêcher les abus.

**Retenue fiscale (pp. 32-33):** La retenue ne devrait pas dépasser l'impôt sur le revenu canadien pour un même chiffre de revenu et des traités internationaux devraient assurer que des crédits fiscaux appropriés soient accordés par le pays de résidence.

## THE SOCIAL IMPLICATIONS OF TAX REFORM<sup>1</sup>

### Introduction

The Canadian Welfare Council is a national nongovernment organization made up of some

## IMPLICATIONS SOCIALES DE LA RÉFORME FISCALE<sup>1</sup>

### Introduction

Le Conseil canadien du Bien-être est un organisme privé national constitué de

<sup>1</sup> References in the text, unless otherwise identified, are to *Proposals for Tax Reform*. E. J. Benson, Minister of Finance. (Ottawa: Queen's Printer, 1969).

<sup>1</sup> Les renvois que renferme le texte, sauf indication contraire, concernent les *Propositions de réforme fiscale*, E. J. Benson, ministre des Finances (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1969).

480 public and private agencies, business corporations and labour organizations, church and citizen groups, and about 1,300 individuals, interested in policies and programs which affect individual well-being and social development. Through planning, consultation, research and public education, the Council seeks to promote for the people of Canada social security measures and social services, government and nongovernment, that are adequate in extent, of high quality and soundly administered. The Council's briefs and statements endeavour to influence public policy towards this end.

As with all Council-wide policy statements, this submission has been prepared by a special committee of interested and informed persons appointed by the Council's Board of Governors, which represents, as far as possible, the variety of organizations, interests and viewpoints included in the Council's membership. The statement was reviewed in draft by the Board which authorized the Executive Committee to deal with the final document and formal approval was given at a special meeting of the Executive on May 7, 1970. Obviously, with a membership as diversified as the Council's, unanimous agreement can never be claimed on any major policy statement, and official approval is always based on consensus.

Since all taxes are ultimately paid by people, every facet of taxation and tax policy has, in a broad sense, social policy implications. However, the Council has limited its discussion to some general principles, related to taxation, and to certain aspects of the personal income tax which have the most direct and widespread impact on families and individuals. Neither time nor resources permitted analysis of such matters as corporation taxes and special business exemptions, nor of the question of the division of taxing powers among the various jurisdictions. The Council also recognizes, as stated later in this submission, that a sound economy, based on a satisfactory level of productivity, is a prerequisite to the social development of any country. Without this, social policies and programs, however desirable, cannot be adequately implemented.

quelque 480 organismes publics et privés, sociétés commerciales et industrielles et syndicats ouvriers, groupements religieux et civiques ainsi que d'environ 1,300 personnes, tous intéressés par les mesures et les programmes qui concernent le bien-être des gens et le développement social. Par la planification, la consultation, la recherche et l'éducation du public, le Conseil s'emploie à promouvoir au bénéfice de la population canadienne des mesures de sécurité sociale et des services sociaux, publics et privés, d'envergure suffisante, de haute qualité et bien administrés. Les mémoires et les déclarations du Conseil cherchent à influencer en ce sens la politique du pays.

Comme dans le cas de toutes les prises de position de l'ensemble du Conseil, le présent mémoire a été établi par un comité spécial de personnes, intéressées et informées, nommées par le bureau des gouverneurs du Conseil. Le bureau qui représente autant que possible la variété d'organismes, d'intérêts et de vues qu'embrasse l'effectif du Conseil. Le mémoire a été revu en première rédaction par le bureau qui a autorisé le comité exécutif à voir au texte final. Le document a été formellement approuvé à une réunion spéciale tenue par le Conseil le 7 mai 1970. Parce que ses membres sont aussi divers, le Conseil ne saurait jamais affirmer que ses prises de position recueillent l'accord unanime, et l'approbation qui y est donnée se fonde toujours sur les vues unanimes.

Comme tous les impôts sont payés en fin de compte par la population, chaque aspect de l'imposition et de la politique fiscale comporte, au sens large, des implications pour la politique sociale. Le Conseil, cependant, a limité ses propos à quelques principes généraux intéressant l'imposition et à certains aspects de l'impôt sur le revenu des particuliers qui touchent de la façon la plus directe et la plus étendue les familles et les particuliers. Le manque de temps et de ressources n'a pas permis d'analyser des questions telles que les impôts sur les sociétés et les exemptions spéciales accordées aux entreprises non plus que la question du partage des pouvoirs fiscaux entre les différentes instances publiques. Le Conseil reconnaît également, comme le dit le mémoire, qu'une saine économie, fondée sur une productivité satisfaisante est une condition préalable du développement social d'un pays. Sans cet élément, il n'est pas de mesure ni de programmes sociaux si souhaitables soient-ils, qui puissent s'implanter de façon adéquate.



## A. General Considerations

## The Council's Basic Position

1. The Canadian Welfare Council works for the social rights and needs of all people. It has a special concern for the people whose interests generally are less well represented than those of other groups in society. In the context of taxation, these are the lower income groups who are in danger of being overlooked in the hurly-burly of attack and counter-attack which has greeted the White Paper. In short, the Council declares its own "special interest" in its approach to the "Proposals for Tax Reform"—how do they affect lower income people?<sup>2</sup>

2. Behind any basic philosophy of social policy lie the questions: What are our social goals? What kind of society do we want, and are we prepared to pay for? In the Council's view:

The objective of social policy is human well-being. This has two aspects. On the one hand, the individual must be guaranteed the freedom and opportunity to carry responsibility, so far as he is able, for meeting his own needs and aspirations. On the other, the achievement of human well-being, especially under today's conditions, is as much a social as an individual responsibility. Only through collective planning and action can the conditions be established that will enable all people to realize their potential and contribute creatively to society.<sup>3</sup>

3. To reach this objective we need to establish a greater degree of social justice and equality of opportunity and an adequate standard of living for all Canadians. It is through the tax system that most of the funds for paying for such developments are found. Taxation is also an important component in the redistribution of national wealth that is essential to achieving our social goals.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Some criteria for identifying lower income groups are given in footnote (6), p. 5, and footnote (23), p. 22 below.

<sup>3</sup>*Social Policies for Canada, Part I.* (Ottawa: The Canadian Welfare Council, 1969), p. 2.

<sup>4</sup>This was also the view of the Carter Commission.

## A. Considérations générales

## Position fondamentale du Conseil

1. Le Conseil canadien du Bien-être œuvre au bénéfice des droits et besoins sociaux de toute la population. Il s'occupe spécialement des gens dont les intérêts sont généralement moins bien représentés que ceux d'autres éléments de la société. Dans le contexte fiscal, il s'agit des gagne-petit qui risquent d'être oubliés dans le brouhaha de l'attaque et de la contre-attaque menées autour du Livre blanc. En bref, le Conseil déclare que ce qui l'intéresse «spécialement» dans les «Propositions de réforme fiscale», c'est comment elles atteignent les gagne-petit.

2. La philosophie essentielle de la politique sociale repose sur les questions suivantes: quels sont nos objectifs sociaux? Quelle sorte de société voulons-nous et quelle est celle pour laquelle nous sommes prêts à payer le prix? De l'avis du Conseil:<sup>2</sup>

La politique sociale a pour objet la poursuite du bien-être humain; or, ceci comporte deux aspects. D'un côté, la personne doit voir sa liberté assurée et elle doit être en mesure d'assumer, selon ses aptitudes, la responsabilité nécessaire à la satisfaction de ses besoins et de ses aspirations. Il faut reconnaître, par ailleurs, que le plein accomplissement du bien-être de l'homme est autant une responsabilité sociale qu'individuelle, spécialement dans les circonstances actuelles. Ce n'est que par une planification et une action collectives que l'on réussira à faire naître les conditions favorables à l'épanouissement de chaque individu, à quelque classe qu'il appartienne, et à accroître ainsi la qualité de son apport au progrès de la société.<sup>3</sup>

3. Pour réaliser cet objectif, il faut instaurer une plus grande mesure de justice sociale et d'égalité de possibilités ainsi qu'un niveau de vie adéquat pour tous les Canadiens. C'est la fiscalité qui assure le gros des sommes nécessaires pour payer ces progrès. La fiscalité intervient aussi pour beaucoup dans la redistribution des richesses nationales essentielle à la réalisation de nos objectifs sociaux.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Certains critères d'identification des éléments à faible revenu sont formulés dans le renvoi (6), p. 6, et le renvoi (3), p. 20, ci-après.

<sup>3</sup>*Les Politiques sociales pour le Canada, Partie I.* (Ottawa: Conseil canadien du Bien-être, 1969), p. 2.

<sup>4</sup>C'était aussi le sentiment de la Commission Carter.

4. The aims of the White Paper are stated as follows: (1.6, p. 15):

A number of goals and standards have guided the government in its approach to reform. They include a fair distribution of the tax burden based upon ability to pay; steady economic growth and continuing prosperity; the recognition of modern social needs; widespread understanding of and voluntary compliance with tax laws, combined with enough detail to block loopholes; and, finally a system that can and will be used by the provinces as well as Canada.

These aims are in line with the Council's own position as expressed in its statement, *Social Policies for Canada, Part I*.<sup>5</sup>

5. From the Council's point of view the main principle that should govern the tax system is that it should be based on ability to pay, thus achieving fairness in the distribution of the tax burden while assisting the redistribution of money to benefit lower income groups. Ability to pay means that people should only be taxed on income in excess of what is required for the basic necessities of life and that such taxation should be progressive. Distribution of the tax burden according to ability to pay is essential in working toward fair treatment of people at all income levels. This is particularly important for lower income groups since poverty is characterized not only by economic and often physical hardship but by a deep sense of inequality in the society. An inequitable system of taxation is one reinforcing factor in this complex, critical and chronic situation.

Taxation and an "Adequate Standard of Living"

6. The shocking fact that, according to the latest statistics, almost one-fifth of all Canadian families and two-fifths of unattached individuals live near or below the "poverty line"<sup>6</sup> clearly indicates that there is a serious

4. Les buts du Livre blanc sont énoncés comme il suit (1.6, p. 6):

Pour entreprendre cette réforme, le Gouvernement s'est fondé sur un certain nombre d'objectifs et de normes. Ceux-ci comprennent une répartition équitable du fardeau fiscal en fonction de la faculté contributive; une croissance économique et une prospérité soutenues; l'admission des besoins sociaux d'un pays moderne; une bonne compréhension dans tout le pays des lois fiscales et le souci de s'y conformer volontairement ainsi que des lois suffisamment détaillées pour supprimer les échappatoires; et, en dernier lieu, un système qui pourra être utilisé, et qui le sera, aussi bien par les provinces que par le gouvernement fédéral.

Ces buts cadrent avec la position du Conseil ainsi que l'expriment *Les politiques sociales* pour le Canada, Partie I.<sup>5</sup>

5. De l'avis du Conseil, le grand principe qui devrait régir le système fiscal est celui-ci: qu'il se fonde sur la faculté contributive et assure ainsi une juste répartition du fardeau fiscal tout en aidant à redistribuer de l'argent au bénéfice des gagne-petit. La faculté contributive signifie que les gens ne devraient payer de l'impôt que sur le revenu qui dépasse le montant nécessaire aux nécessités essentielles de la vie et que l'impôt devrait être progressif. La répartition du fardeau fiscal selon la faculté contributive est indispensable pour assurer un traitement équitable à tous les niveaux de revenu. Cela importe particulièrement dans le cas des gagne-petit parce que la pauvreté se caractérise non seulement par des difficultés économiques et souvent matérielles, mais aussi par un profond sentiment d'inégalité dans la société. Une fiscalité inéquitable ne fait qu'empirer cette situation complexe, critique et chronique.

Imposition et «niveau de vie adéquat»

6. Le fait révoltant, selon les dernières données statistiques, que presque un cinquième des familles canadiennes et deux cinquièmes des individus sans charge vivent dans la misère ou presque<sup>6</sup> montre bien qu'il

<sup>5</sup>Op. cit.

<sup>6</sup>*Income Distribution and Poverty in Canada, 1967, Preliminary Estimates* (Ottawa: Dominion Bureau of Statistics, 1969), p. 11. Based on the criterion that any individual is in the low-income group if he has to spend 70 per cent or more on the necessities of life, i.e., food, shelter, and clothing.

<sup>5</sup>Op. cit.

<sup>6</sup>*Income Distribution and Poverty in Canada, 1967, Preliminary Estimates*, (Ottawa: Bureau fédéral de la statistique, 1969), p. 11. D'après le critère selon lequel est gagne-petit celui qui doit consacrer 70 p. 100 ou plus de son revenu aux nécessités de la vie, i.e. alimentation, logement et habillement.



imbalance in the distribution of wealth in this country. This is confirmed by DBS statistics which show that in 1965 (again the latest figures available) the 20 per cent of Canadian non-farm individuals and families who were in the lowest income level had 4.6 per cent of the total income while the top 20 per cent had 41.1 per cent.<sup>7</sup> According to the Economic Council of Canada, there was practically no change in the distribution of income through the society as a whole between 1951 and 1965 although average family income increased very rapidly in that period.<sup>8</sup>

7. The Canadian Welfare Council has recommended that "Canada's social security system should provide, as a matter of right, sufficient income to support an adequate standard of physical and social well-being for all individuals and families".<sup>9</sup> As the Prime Minister pointed out in the Debate on the 1968 Throne Speech, there is a need to define "the essential components of a minimum standard of satisfactory living—not a subsistence standard but one that allows for dignity and decency".<sup>10</sup> Moreover, this minimum (adequate standard is not absolute; it varies with particular needs and responsibilities and with regions. Also, in measuring poverty there is a strong element of relativity: for example, of comparing an individual's income with others' in the same society. As the Council has stated elsewhere, "poverty consists of relative deprivation of major physical and social needs and of the person's sense of perception of deprivation".<sup>11</sup>

8. It is clear that "neither exemptions from tax nor credits against tax can ensure that every Canadian has a minimum income... The income tax system as such cannot be used to help people without income—those

y a un sérieux déséquilibre dans la distribution des richesses au Canada. C'est un fait que confirme la statistique du B.F.S.: en 1965 (toujours les chiffres les plus récents), les 20 p. 100 de personnes et de familles non agricoles des revenus les plus bas totalisaient 4.6 p. 100 de tout le revenu tandis que les 20 p. 100 de l'échelon le plus élevé en comptaient 41.1 p. 100.<sup>7</sup> Selon le Conseil économique du Canada, il n'y a pas eu pour ainsi dire de changement dans la distribution de revenu dans l'ensemble de la société entre 1951 et 1965, même si le revenu familial moyen s'est accru très rapidement.<sup>8</sup>

7. Le Conseil canadien du Bien-être a recommandé que «le régime de sécurité sociale du Canada assure de droit un revenu suffisant pour garantir un niveau adéquat de bien-être matériel et social à toutes les personnes et à toutes les familles». <sup>9</sup> Ainsi que le premier ministre l'a signalé dans le débat sur le discours du trône de 1968, il faut définir «les éléments essentiels d'un niveau de vie minimum satisfaisant, et non pas juste suffisant, qui permette de vivre de façon digne et convenable». <sup>10</sup> Au surplus, ce niveau minimum (adéquat) n'est pas absolu; il varie selon les nécessités et les responsabilités particulières et selon les régions. La mesure de la pauvreté comporte également un fort élément de relativité, c'est-à-dire, par exemple, de la situation du revenu d'une personne par rapport à celui d'autres personnes dans la même société. Comme le Conseil l'a affirmé ailleurs, «la pauvreté consiste dans la privation relative des grandes nécessités matérielles et sociales et dans le sentiment qu'une personne a de son dénuement». <sup>11</sup>

8. Il est clair que «ni les exemptions fiscales ni les crédits fiscaux ne peuvent assurer à chaque Canadien un revenu minimum... L'impôt sur le revenu ne peut servir pour lui-même à aider les gens sans revenu, ceux

<sup>7</sup>*Income Distributions: Incomes of Non-Farm Families and Individuals in Canada, Selected Years, 1951-65.* Catalogue No. 13-529, Occasional. (Ottawa: Dominion Bureau of Statistics, 1969). Table 12, p. 78.

<sup>8</sup>*Fifth Annual Review*, Economic Council of Canada. (Ottawa: Queen's Printer, 1968), p. 107.

<sup>9</sup>*Social Policies for Canada, Part I*, op. cit., pp. 28-30.

<sup>10</sup>*Debates of the House of Commons*. (Ottawa: Queen's Printer, September 25, 1968), p. 68.

<sup>11</sup>*Urban Need in Canada, 1965*. (Ottawa: The Canadian Welfare Council). Section I, "Overview", pp. 8-9.

<sup>7</sup>*Distribution de revenus: Revenus des familles et personnes non agricoles au Canada, certaines années, 1951-65.* N° de catalogue, 13-529, publication irrégulière. (Ottawa: Bureau fédéral de la statistique, 1969). Tableau 12, p. 78.

<sup>8</sup>*Cinquième Exposé annuel*, Conseil économique du Canada. (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1968), p. 107.

<sup>9</sup>*Les Politiques sociales pour le Canada, Partie I*, op. cit., p. 38.

<sup>10</sup>*Débats des Communes*. (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 25 septembre 1968), p. 68.

<sup>11</sup>*Les besoins urbains au Canada, 1965*. (Ottawa: Conseil canadien du Bien-être). Section I «Aperçu général», pp. 8-9.

who most need help".<sup>12</sup> Nonetheless, the tax system obviously has a part to play in the total approach to an adequate standard of living. This approach must include not only tax relief for lower income groups through exemptions or other means, but the provision of sufficient tax money to fund necessary programs both of income security (e.g., family allowances, old age security) and of social services (e.g., health care).<sup>13</sup>

9. It was for this reason that the Council recommended a comprehensive study of Canada's social security system. The Council stressed the importance of considering as a whole:

...the net redistributive effect of taxes and transfer payments, the relationship of the social security system and changes in the tax system (proposed or contemplated)...<sup>14</sup>

Limitations in Assessing the White Paper

10. The Council is handicapped in commenting on the taxation proposals by the fact that the White Paper on them has been presented in advance of the promised proposals for reforms in social security and social development programs. The two sets of proposals need to be considered together in order properly to assess their total impact on the well-being of Canadians. As has been said in a critique of the Carter Report:

To achieve equity in the sense of a reduction in income inequality is one of the major objectives of modern government. The two principal instruments are taxation and expenditures, and it is the combination of the two that determines

<sup>12</sup>Report of the Royal Commission on Taxation. (Ottawa: Queen's Printer, 1966). Vol. 3, p. 21. This applies to the normal concept of the system. However, the tax system can be used to help those without taxable income through a negative income tax (c.f. the guaranteed income supplement for the aged) or through rebates on tax credits.

<sup>13</sup>The Council endorses a guaranteed annual income approach but points out that "the level of payments and the coverage of... (such a) program will be crucial in determining the extent to which a piecemeal network of other social security programs can be dispensed with". *Social Policies for Canada, Part I*, op. cit., p. 29.

<sup>14</sup>Ibid., p. 39.  
22397-134

qui ont le plus besoin d'aide".<sup>12</sup> Le système fiscal n'en a pas moins un rôle à jouer dans l'approche totale à pratiquer pour assurer un niveau de vie adéquat. Cette approche doit comporter non seulement un dégrèvement au bénéfice des gagne-petit par la voie d'exemptions ou autres moyens, mais l'affectation de sommes suffisantes pour financer les programmes de sécurité financière (ex., allocations familiales, sécurité de la vieillesse) et de services sociaux (ex., soins de santé) indispensables.<sup>13</sup>

9. C'est pour cette raison que le Conseil a recommandé de mener une étude complète de la sécurité sociale au Canada. Le Conseil a insisté sur l'importance de considérer ensemble:

...le résultat net de la fonction de redistribution des taxes et des paiements de transfert, les relations entre le système de sécurité sociale et les modifications du système de taxation (modifications proposées ou que l'on projette)...<sup>14</sup>

Limitations qui gênent le jugement à porter sur le Livre blanc

10. Il est malaisé au Conseil de formuler une appréciation sur les propositions du Livre blanc parce qu'elles sont venues avant les propositions que le gouvernement avait promis de présenter touchant la réforme des programmes de sécurité sociale et de développement social. Il faut considérer ensemble les deux séries de propositions afin de bien juger leurs répercussions totales sur le bien-être des Canadiens. Comme il a été dit dans une critique du Rapport Carter.

Assurer l'équité en réduisant l'inégalité de revenu constitue un des grands objectifs du gouvernement moderne. Les deux moyens principaux sont l'imposition et les dépenses, et c'est la combinaison des deux qui détermine l'effet net exercé

<sup>12</sup>Rapports de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité. (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1966). Vol. 3, p. 21. Cela vaut pour le concept normal du système actuel. Le système fiscal, cependant, peut servir à aider les gens sans revenu imposable par un impôt négatif sur le revenu. (Ex., le supplément du revenu garanti pour les personnes âgées ou par des remises de crédits fiscaux).

<sup>13</sup>Le Conseil approuve la méthode du revenu annuel garanti, mais signale que «le taux des bénéfices en argent et l'étendue des mesures de revenu minimum garanti auront une importance cruciale pour déterminer jusqu'à quel point on va pouvoir se passer d'un ensemble hétéroclite d'autres mesures de sécurité sociale». *Les Politiques sociales pour le Canada, Partie I*. Op. Cit., p. 39.

<sup>14</sup>Ibid., p. 51.



the net effect on equity... For example, a steeply progressive tax schedule combined with expenditures that benefit the well-to-do (highways, power boat facilities, airport construction, subsidies to cultural activities) could be less equitable than a moderately progressive tax schedule combined with expenditures that benefit lower income groups (public hospitals, low rent housing, services to the aged and indigent).<sup>15</sup>

Without information about what is planned in the way of expenditures, it is difficult to judge the basic equity of the tax proposals. This point is further discussed in section B below.

11. It is unfortunate also that certain forms of taxes were not dealt with in the White Paper's proposals. For example, as the White Paper itself notes (1.20, p. 8), the real property tax "bears heavily on those with low incomes, if we take into account its effects on rents". Lower income people are usually renters rather than owner-occupiers, and the White Paper proposals continue the substantial tax discrimination in favour of owner-occupiers—rents must be paid out of after-tax income while the net imputed income to the owner-occupier is untaxed. Compulsory social insurance contributions, a form of tax, (e.g., for unemployment insurance, the Canada Pension Plan, health care premiums) reduce the progressivity of the income tax. The sales tax is "inferior in fairness to the income tax" (1.20, p. 8). The Council believes that all forms of taxes, direct and indirect, federal, provincial and municipal must be taken into account in framing an equitable tax system.

#### Definition of Income.

12. Given the insistence of the White Paper on the pivotal position of personal income taxation in the Canadian tax system, the definition of income as the index of ability to pay is of central importance. What is required is the definition in the Canadian Income Tax Act of a consistent theoretical concept of income to which only rare and explicit excep-

sur l'équité... Ainsi, par exemple, un barème fort progressif allié à des dépenses qui servent les gens à l'aise (routes, installations nautiques, construction d'aéroports, subventions aux activités culturelles) pourrait être moins équitable qu'un barème modérément progressif allié à des dépenses qui profitent aux gagne-petit (hôpitaux publics, habitation à loyer modique, service aux vieillards et aux indigents).<sup>15</sup>

A moins de savoir quelles sont les dépenses projetées, il est difficile de juger de l'équité foncière des propositions fiscales. C'est un point auquel nous revenons à la section B ci-après.

11. Il est malheureux également que le Livre blanc ne touche pas certaines formes d'imposition. Ainsi, par exemple, comme le note le Livre blanc (1.20, p. 9), l'impôt foncier, «si l'on tient compte de son incidence sur les loyers, pèse lourdement sur ceux qui ne disposent que de faibles revenus». Les gagne-petit sont d'habitude des locataires plutôt que des propriétaires-occupants. Le Livre blanc maintient le gros avantage fiscal des propriétaires-occupants: le loyer se paye sur le revenu net d'impôt tandis que le revenu imputé net qui va au propriétaire-occupant n'est pas imposé. Les cotisations obligatoires aux assurances sociales (ex., cotisations d'assurance-chômage et au Régime de pensions du Canada et primes d'assurance-maladie), qui constituent une forme d'imposition, réduisent la progressivité de l'impôt sur le revenu. La taxe de vente est «inférieure à l'impôt progressif sur le revenu» (1.20, p. 9). De l'avis du Conseil, il faut tenir compte de toutes les formes d'impôt, direct et indirect et fédéral, provincial et municipal, pour façonner un système fiscal équitable.

#### Définition de revenu

12. Comme le Livre blanc affirme que l'imposition du revenu personnel occupe une place primordiale dans la fiscalité canadienne, la définition de revenu comme indice de la faculté contributive revêt une importance cardinal. Ce qu'il faut, c'est que la loi de l'impôt sur le revenu définisse un concept théorique et logique de revenu qui ne souffre

<sup>15</sup> A. J. Robinson, "The Concept of Equity in the Carter Report", *Public Finance in Canada: Selected Readings*. (Toronto: Methuen Publications, Toronto, 1969), p. 30.

<sup>15</sup> A. J. Robinson, *The Concept of Equity in the Carter Report, Public Finance in Canada: Selected Readings*. (Toronto: Methuen Publications, Toronto, 1969), p. 30.

tions are permitted on grounds of insuperable administrative difficulties<sup>10</sup>

13. What the White Paper proposes is a further development of the traditional Canadian system of approaching a definition as an *ad hoc* summation of different forms of accretions to economic "well-being" or "power".

14. The result is inconsistency in the White Paper's approach to what should be included in income. For example, it is proposed that unemployment insurance benefits be taxed but not a number of other income security benefits. (This is further discussed in paragraphs 49 and 50, p. 33 below). Moreover, although it is proposed to check "expense account living" of some taxpayers in the professional and business group, no upper limit has been set on these deductions as is suggested for the new expense allowances of wage and salary earners.

15. The White Paper on Taxation presents us with only one side of the coin of the "Just Society" that the Government of Canada appears to be in the process of minting. It certainly seems in its general approach to move towards greater equity. Nevertheless, the White Paper has not, in the Council's view, achieved this end in a number of instances although it takes some positive steps towards further income redistribution. However, pending the publication of the proposals on social security and social development, our comments on specific proposals on taxation must be within a limited context.

#### B. Rate Structure and Revenues

##### The Maximum Marginal Tax Rate

16. The rationale for increasing the rates on taxable income to offset the regressive effect of the proposed increased tax concessions is sound, otherwise "the wealthy would be freed from paying high rates of tax on amounts of income equal to the exemption increases... and the loss of revenue would be substantial" (2.29, pp. 18-19). The White Paper also states that "Fairness...requires that people with higher incomes, people who are better off, should be expected to pay in taxes a larger share of their incomes than persons with lower incomes" (1.9, p. 6). The real question

que de rares et explicites exceptions pour des raisons d'insurmontables difficultés administratives.<sup>10</sup>

13. Le Livre blanc propose d'étendre davantage le système canadien traditionnel dont la définition consiste à effectuer une sommation spéciale de différentes formes d'apports au «bien-être» ou au «pouvoir» économique.

14. C'est ainsi que l'approche pratiquée par le Livre blanc, en ce qui concerne la consistance du revenu, est illogique. Il est proposé, par exemple, d'imposer les prestations d'assurance-chômage mais non un certain nombre d'autres prestations de sécurité financière. (Nous y revenons aux paragraphes 49 et 50, pp. 30-31, ci-après). En outre, même s'il est proposé de mettre un terme à l'abus des «frais de représentation» de certains contribuables appartenant aux professions libérales et au monde des affaires, le Livre blanc ne fixe pas de limite supérieure aux déductions permises comme il le propose dans le cas de la nouvelle déduction des frais d'emploi des salariés.

15. Le Livre blanc ne nous présente qu'un aspect de la «société juste» que le gouvernement semble se mettre en train de fabriquer. Il semble à coup sûr mener vers une plus grande équité. De l'avis du Conseil, cependant, le Livre blanc ne réalise pas cet objectif à bien des égards, bien qu'il adopte des mesures positives afin d'assurer une plus grande redistribution des revenus. D'ici la publication, cependant, des propositions sur la sécurité sociale et le développement social, nos observations sur des propositions fiscales particulières doivent s'inscrire dans ce contexte limité.

#### B. Barème et recettes

##### Taux marginal maximum

16. Il est judicieux d'augmenter les taux d'imposition du revenu imposable afin de neutraliser l'effet régressif des concessions fiscales accrues; autrement, en effet, «les personnes aisées ne seraient pas frappées de taux d'imposition élevés sur la tranche de revenu égale aux exemptions accrues...et la perte de recettes serait substantielle» (2.29, pp. 21-22). Le Livre blanc affirme aussi que «l'équité exige... que les personnes dotées de gros revenus, les personnes bien nanties, versent sous forme d'impôts une plus grande part de leurs revenus que les personnes

<sup>10</sup> The Carter Commission proposed a comprehensive concept of income, subject only to certain exceptions on grounds of administrative feasibility.

<sup>10</sup> La Commission Carter a proposé un concept global du revenu, sous réserve seulement de certaines exceptions commandées par des raisons de possibilité administratives.



to be asked is: do the actual proposals for distributing the tax increases among the various income groups bear out these positions?

17. The rate increases begin with the first tax level and cause tax increases above current levels (depending on circumstances): for example, from \$3,000 taxable income for a single taxpayer with no dependents (Table 7, p. 30) and from \$12,000 for a family with two dependent children and both parents working (Table 10, p. 33). With the limiting of the rate to about 50 per cent of all taxable incomes from \$24,000, a substantial tax relief will be provided to the top income group before capital gains are taken into account. The White Paper states that, once capital gains are taxed (although, effectively, only at half rates on shares of widely-held Canadian corporations) "The tax system would be significantly more progressive even without the ostentatiously high rates now in use" (1.31, p. 10).

18. There will also, of course, be capital gains involved in income well below the \$24,000 taxable level which will mean that where there is the same proportionate income split (between gains and other income) such people will be paying more in relation to the higher income people than they would have under the present rate structure. Even a \$25,000 taxable-income person may resent paying at the same marginal rate as one with \$100,000 or \$400,000. To the middle-income group (on whom the heaviest burden of the new tax system will fall) and to those with low incomes, tax concessions to the wealthy to offset, at least to a degree, payments on capital gains that should in equity have been taxed long since can scarcely appear equitable. It is doubtful if they would be comforted by the reflection that "only" \$40 million would be lost in revenue through reduction of the top rates, even though \$345 million would be added through taxing capital gains.

19. The chief reason for proposing the new tax rates for high-income groups is the effect they might have on productivity and therefore the economy. There are two broad issues here:

a) "To what extent Canadian income taxes affect the ability of Canada to retain able and highly trained Canadians who could emigrate to the U.S. and to attract skilled and able persons from the U.S.

disposant de faibles ressources» (1.9, p. 7). La question qui se pose est celle-ci: les propositions visant à répartir les augmentations d'impôt entre diverses tranches de revenus concordent-elles avec ces principes?

17. Les augmentations de taux commencent au premier niveau d'impôt et créent des augmentations d'impôt supérieures aux niveaux actuels (selon les circonstances): par exemple, à partir du revenu imposable de \$3,000, pour le célibataire seul (tableau 7, p. 34), et à partir de \$12,000 pour une famille comptant deux enfants à charge et dont le père et la mère travaillent (tableau 10, p. 37). Du fait de la limitation du taux à environ 50 p. 100 de tout le revenu imposable au-delà de \$24,000, un dégrèvement important ira aux revenus supérieurs, sans tenir compte des gains de capital. Le Livre blanc affirme que, du fait de l'imposition des gains de capital (imposition, cependant, à la moitié des taux quant aux actions des sociétés publiques canadiennes) «le barème fiscal deviendra nettement plus progressif, même sans les taux particulièrement élevés actuellement en vigueur» (1.31, p. 11).

18. Les revenus bien inférieurs au niveau imposable de \$24,000 comporteront, il va de soi, des gains de capital; c'est ainsi que, dans le cas du même partage proportionnel du revenu (entre les gains de capital et d'autres revenus), les contribuables payeront plus d'impôt par rapport aux contribuables à gros revenus que sous le barème actuel. Même le contribuable au revenu imposable de \$25,000 sera mécontent de payer de l'impôt au même taux marginal que le contribuable qui gagne \$100,000 ou \$400,000. Il ne semble guère équitable, aux yeux des contribuables à revenu moyen (sur qui la fiscalité nouvelle pèsera le plus) et de ceux qui gagnent peu, que des concessions fiscales soient accordées aux riches afin de neutraliser, du moins en partie, des impôts sur des gains de capital qui auraient dû, en toute équité, être taxés depuis longtemps. Il est douteux qu'ils se consolent à la pensée que «seulement» 40 millions de recettes seront perdus du fait de la réduction des taux supérieurs, même si l'imposition des gains de capital doit ajouter 345 millions de recettes.

19. La raison principale pour laquelle le Livre blanc propose de nouveaux taux pour les gros revenus tient à l'effet que ces taux pourraient avoir sur la productivité et, partant, sur l'économie. Deux grandes questions se posent ici:

a) «Dans quelle mesure l'impôt canadien sur le revenu réduit la possibilité pour le Canada de retenir ses nationaux compétents et jouissant d'une haute formation professionnelle susceptibles

and elsewhere" (8.38, p. 91). Both the Carter Commission and the White Paper reject the argument that high tax rates play a significant part in emigration.

b) "The influence of the proposed tax changes on the effort men and women put into their work" (8.36, pp. 91-91). Although the White Paper states that "The economic effects of taxing gains have been appraised and are considered unlikely to interfere significantly with incentives to save and invest in Canada" (1.28, p. 10), it accepts the Carter view that this will only hold true for high-income people if the top marginal tax rate for other income is not more than 50 per cent. It is not considered that incentives in the other groups will be much affected by higher taxes (8.37, p. 91).

20. This position on incentives is based on the "conventional wisdom" that economic gain is the primary, if not the exclusive, motivation for work—and most so for higher income people. Yet studies of corporation workers and assembly line workers alike suggest that other motivations—social conditioning, job satisfaction, the wish for power—are at least of equal importance. To quote a commentary on the Carter Report:

It is perhaps fair to wonder, in the light of a substantial body of evidence in the literature that work effort is unrelated to tax liability, why the Commission found it necessary to recommend such drastic rate reductions. The Commission's argument that high marginal rates do affect work incentives is certainly not impressive: "...although we have no evidence to support our contention, we are convinced that high marginal personal rates of tax do have a negative effect on labour, managerial and professional effort."

d'émigrer aux États-Unis, et d'attirer de ce pays ou d'ailleurs les personnes capables et qualifiées» (8.38, p. 101). La Commission Carter et le Livre blanc ne croient pas que les taux élevés jouent un rôle important dans l'émigration.

b) «L'influence exercée par les modifications envisagées de l'impôt sur les efforts que les Canadiens, hommes et femmes, accomplissent pour exécuter leur travail» (8.36, pp. 100-101). Même si le Livre blanc affirme que «après examen de la question, on ne juge pas que l'imposition des gains de capital aura pour conséquence, sur le plan économique, de décourager sérieusement l'épargne ou l'investissement au Canada» (1.28, p. 11), il estime, comme la Commission Carter, que cela ne vaudra que pour les gros revenus si le taux marginal maximum ne dépasse pas 50 p. 100. Il ne pense pas que l'ardeur au travail des autres contribuables se ressentira beaucoup des impôts supérieurs (8.37, p. 101).

20. Cette attitude en ce qui concerne les incitations à travailler se fonde sur la «notion reçue» selon laquelle le gain économique est ce qui porte surtout, sinon exclusivement, à travailler, particulièrement chez les «gens à gros revenu. Pourtant, d'après des études sur les cadres des sociétés et sur les ouvriers des grandes usines, d'autres motivations—conditionnement social, satisfaction que procure le travail, recherche du pouvoir—revêtent tout autant d'importance. D'après une observation sur le rapport Carter:

Il y a peut-être lieu de s'étonner, à la lumière de tout ce qui s'est écrit et qui montre que l'ardeur au travail ne se rattache pas à l'obligation fiscale, que la Commission ait jugé bon de recommander des réductions de taux aussi radicales. La thèse de la Commission selon laquelle les taux marginaux élevés influent sur l'incitation à travailler n'est certainement pas impressionnante: «...même si nous ne pouvons le prouver, nous sommes convaincus que les taux marginaux élevés nuisent à l'initiative des professions ouvrières, administratives et libérales.»



This conclusion is inconsistent with the findings of the special study done for the Commission on the subject.<sup>17</sup>

21. The real argument against "ostentatiously" high rates must rest on a judgement as to *what* "larger share of their income" the wealthy should pay. How much of the income dollar is it fair (and equity must apply to all tax groups) to take from high-income people? A sense of being unfairly treated can lead to even more strenuous efforts than theretofore to circumvent the law (as witness conditions under prohibition) which all the "stopping of loopholes" in the world will not prevent. This is socially undesirable.

22. The Council therefore concedes that "ostentatiously" high tax rates should be avoided. However, it questions the maximum rate proposed in the White Paper. In fairness to other groups, the top marginal tax rate should be appreciably higher than 50 per cent, and the 50 per cent marginal rate should be reached beyond the level of \$24,000 now proposed, with tax rates adjusted so as to reduce the present steepness of the progressivity for income groups below that level while producing the revenue required. Once an equitable relationship between different taxpayers has been established in the rate structure, the structure should be regularly reviewed for adjustment necessary to meet revenue needs without changing the relative position of taxpayers.

#### Revenues and Expenditures

23. The White Paper states (8.1 and 8.3, p. 85) that "the proposals have been designed to produce approximately the same revenue in the first year of their operation as would the existing tax system" and that "the system would produce 5 per cent more revenue in the fifth year than the first". Much debate has centered on this fifth year "surplus" which many claim would in fact be far higher and (by definition) therefore bad. The Council

<sup>17</sup> J. Cutt, "Equity and Growth", *Public Finance in Canada*, op. cit. p. 42. The "Special study" referred to is: *The Effects of Income Taxation on Work Choices*, Study No. 4, Royal Commission on Taxation, op. cit. Other studies with similar findings include: Barlow, Brazer and Morgan, *Economic behaviour of the Affluent* (Washington, D.C., Brookings Institute, 1966); and George F. Break, "Income Taxes and Incentives to Work", *American Economic Review*, pp. 529-549, September 1957.

Cette conclusion est incompatible, avec celles découlant d'une étude spéciale effectuée pour la Commission à ce sujet.<sup>17</sup>

21. Le véritable argument à l'encontre des taux «ostensiblement» élevés doit reposer sur un jugement touchant la «part plus grande de leur revenu» que les riches doivent payer. Quelle part de leur revenu monétaire est-il juste (l'équité doit s'appliquer à tous les secteurs fiscaux) d'enlever aux gros contribuables? Le sentiment d'être injustement traité peut conduire à chercher plus activement qu'auparavant encore à tourner la loi (témoin l'époque de la prohibition); cette recherche, il n'est pas de «barrage» qui puisse l'empêcher. C'est une situation qui est socialement indésirable.

22. Le Conseil concède donc qu'il faut éviter les taux «ostensiblement» élevés. Il met en doute, cependant, le taux maximum proposé par le Livre blanc. En toute équité envers d'autres catégories de contribuables, le taux marginal maximum devrait sensiblement dépasser 50 p. 100; en outre, le taux marginal de 50 p. 100 devrait intervenir au-delà du niveau de \$24,000 envisagé, les taux d'imposition étant ajustés de façon à en atténuer la forte progressivité actuelle pour les revenus inférieurs tout en produisant les recettes nécessaires. Une fois que le barème comportera une relation équitable entre les différents contribuables, il faudrait le revoir régulièrement afin de l'adapter aux nécessités fiscales sans changer la situation relative des contribuables.

#### Recettes et dépenses

23. Le Livre blanc affirme (8.1 et 8.3, p. 85) que «les propositions ont été conçues en vue de produire à peu près le même montant de recettes au cours de la première année de leur mise en œuvre que sous le régime actuel de l'impôt sur le revenu» et que «les recettes que donnerait le régime au cours de la cinquième année seraient supérieures de 5 p. 100 à celles de la première». On discute beaucoup cet «excédent» de la cinquième année qui, selon

<sup>17</sup> J. Cutt, *Equity and Growth*, *Public Finance in Canada*, op. cit., p. 42. L'Étude spéciale mentionnée est celle-ci: *The Effects of Income Taxation on Work Choices*, étude n° 4, Commission royale d'enquête sur la fiscalité, op. cit. D'autres études qui présentent les mêmes conclusions comprennent: Barlow, Brazer et Morgan, *Economic Behaviour of the Affluent* (Washington, D.C., Brookings Institute, 1966); et George F. Break, *Income Taxes and Incentives to Work*, *American Economic Review*, pp. 529-549, septembre 1957.

would raise a question in reverse: will revenue in the first, fifth, or any given year be adequate to meet necessary public programs?

24. The apparent paradox of deciding what to do with revenue *after* rather than *before* it is raised has been commented on by the Council (paragraph 10, pp. 8-9), above and many others. It has been pointed out that:

Once the transition period was over, the government would then have the attractive option of choosing whether to reduce marginal tax rates, remove entirely the double taxation of corporate income, reduce the size of the outstanding government debt, or to increase housing, regional expansion or other high priority expenditure programs. Since the White Paper did not spell out which of these alternatives the government would be likely to follow, it is impossible to make unconditional forecasts of what the final effects of the tax reforms will be.<sup>18</sup>

In line with its basic position, the Council believes that a major "final effect" of tax reform should be increased investment for social purposes which is still far from adequate in Canada. As the White Paper observes (1.13, p. 7): "Our increasingly urban society imposes on governments and other public authorities demands and conditions which strain to the limit their ability to finance and to execute their activities. The reformed income tax must further the proper development of this changing society".

25. The Council has stated that: "Public policies that can produce a dynamic economy capable of supporting full employment, sound manpower practices and adequate wage levels are prerequisites to the Council's recommendations on social security".<sup>19</sup> But it has urged the need for more investment in social security and social service programs, and it rejects the all too widely held view that the use of public moneys for such purposes is "wasteful" while expenditure to meet, for example, consumer demand that may often not be genuine but artificially created (e.g., by advertising) is "productive". Even on purely economic

plusieurs, serait bien plus élevé et (par définition), partant, mauvais. Le Conseil voudrait à cet égard poser une question inverse: les recettes de la première, de la cinquième ou de n'importe quelle année suffiront-elles aux programmes publics nécessaires?

24. La question, apparemment paradoxale, de décider quoi faire des recettes *après* plutôt qu'*avant* leur rentrée en est une que le Conseil (par. 10, p. 6, ci-dessus) et bien d'autres voix ont traitée. On a dit, à ce sujet, ceci:

Une fois la période de transition passée, le gouvernement aurait l'attrayante faculté de choisir entre: réduire les taux marginaux, supprimer complètement la double imposition du revenu des sociétés, réduire la dette publique, ou augmenter les programmes d'habitation, d'expansion régionale ou autres de haute priorité. Comme le Livre blanc ne précise pas ce que ferait probablement le gouvernement, il est impossible de faire des prévisions inconditionnelles sur les répercussions ultimes des réformes fiscales.<sup>18</sup>

D'accord avec sa position fondamentale, le Conseil estime qu'une «répercussion» ultime de la forme fiscale devrait être d'accroître les investissements sociaux qui sont encore loin d'être suffisants au Canada. Comme le note le Livre blanc (1.13, p. 8): «S'urbanisant de plus en plus, notre société exige toujours davantage des gouvernements et des autres autorités publiques, leur imposant des conditions qui éprouvent jusqu'à la dernière extrémité leur faculté de financer et de mener à bien leurs activités. Il faut que la réforme de l'impôt sur le revenu favorise le développement approprié de cette société en évolution».

25. Le Conseil a déjà déclaré: «Il faut que l'État adopte des politiques qui favorisent l'avènement d'une économie dynamique, caractérisée par le plein emploi, de bons programmes de main-d'œuvre et des salaires adéquats. Les recommandations du Conseil supposent l'existence de ces conditions». <sup>19</sup> Le Conseil, cependant, a fait valoir la nécessité d'investir davantage dans des programmes de sécurité sociale et de services sociaux. Il repousse l'idée par trop répandue que l'affectation de deniers publics à ces fins est «pur gaspillage» tandis que les dépenses destinées à répondre, par exemple, à une

<sup>18</sup> J. F. Helliwell, *Inflation and Tax Reform*, *The Canadian Tax Journal*, pp. 124-130, March-April, 1970.

<sup>19</sup> *Social Policies for Canada, Part I*, op. cit., p. 28.

<sup>18</sup> J. F. Helliwell, *Inflation and Tax Reform*, *The Canadian Tax Journal*, pp. 124-130, mars-avril 1970.

<sup>19</sup> *Les Politiques sociales pour le Canada, Partie I*, op. cit., p. 38.



grounds, failure to improve the financial and other conditions of life for a large segment of our population is expensive and shortsighted. As the Economic Council of Canada has stated, poverty can impose very large costs on society: "It has been estimated in the United States that one poor man can cost the public purse as much as \$140,000 between the ages of 17 and 57."<sup>20</sup> No similar calculation has been made for Canada but it has been estimated that, in addition to the costs of assisting the poor, "the total of lost income, or lost output, which could be directly attributed to poverty (in Canada) in 1961... falls in a range of roughly \$1 billion to about \$2.5 billion, depending on the assumptions made".<sup>21</sup>

26. The problem is, of course, one of choice among differing judgements as to Canada's social and economic priorities and goals. As an illustration of this point, we would refer again to "Inflation and Tax Reform".<sup>22</sup> The author demonstrates that under the White Paper proposals, there would be a net decrease in the aggregate savings ratio "whether general fiscal policy was used either to maintain budget balance or to maintain the level of aggregate demand". He goes on to state:

Ought we to regard this downward movement in the savings ratio as a good thing or a bad thing? If the Carter-type logic is extended further than it actually was in the Report, then we would conclude that the tax system ought to be neutral as between private choices, with the aggregate savings ratio just determined as the overall result of a lot of free private savings decisions. According to this logic, to argue against a more equitable and more neutral distribution of the tax burden amongst present taxpayers on the grounds that it would hurt savings and growth is a mistake. There is implicit in such an argument the assumption that we ought to be transferring more personal wealth to subsequent generations than we would be willing to do under a neutral tax system. Paradoxically, the argument that we ought to pass more wealth to the next generation, who in any case will be wealthier than we are, and may well be less materialistic, is made by many of the

demande de consommation souvent artificiellement créée (ex., par la publicité) est «productive». Même du simple point de vue économique, il est coûteux et imprévoyant de ne pas améliorer la situation financière et autre d'une large tranche de la population. Ainsi que le Conseil économique du Canada l'a formulé, la pauvreté peut coûter très cher à la société: «On estime, aux États-Unis, qu'un pauvre peut coûter à l'État autant que \$140,000 entre 17 et 57 ans».<sup>20</sup> Il n'a pas été fait de semblables calculs pour le Canada, mais on estime que, en sus du coût de l'assistance donnée aux pauvres, le total du manque à gagner (ou à produire) directement attribuable à la pauvreté (au Canada) en 1961—s'inscrit à peu près entre 1 et 2½ milliards selon l'hypothèse retenu».<sup>21</sup>

26. Il s'agit, évidemment, de choisir entre des vues différentes sur les priorités et objectifs sociaux et économiques du Canada. Pour mieux faire voir ce point, nous tenons à citer un autre passage d'*Inflation and Tax Reform*.<sup>22</sup> L'auteur montre que les propositions du Livre blanc entraîneraient une diminution nette de la proportion de l'épargne, «peu importe que la politique fiscale générale serve à maintenir l'équilibre budgétaire ou le niveau de la demande». Il enchaîne:

Faut-il considérer cette baisse de la proportion de l'épargne comme bonne ou mauvaise? Si on pousse plus loin encore le raisonnement du genre Carter, il faut conclure que la fiscalité doit être neutre pour ce qui est des choix privés, l'épargne étant déterminée par un grand nombre de décisions privées d'épargner. Ainsi donc, c'est se tromper que de s'opposer à une répartition plus équitable et plus neutre du fardeau fiscal entre les contribuables pour la raison que l'épargne et la croissance vont en souffrir. Cet argument pose implicitement qu'il faut transférer plus de richesses personnelles aux générations subséquentes qu'on ne voudrait le faire sous une fiscalité neutre. Chose paradoxale, la thèse qu'il faut passer plus de richesses à la génération suivante—qui, de toute façon, sera plus riche que nous et peut-être moins matérialiste—est soutenue par beaucoup des mêmes gens qui s'opposent à la

<sup>20</sup> *Fifth Annual Review*, op. cit., p. 105.

<sup>21</sup> *Measuring the Cost of Poverty*: Technical Document Supplementing Chapter 7 "Poverty" of the Sixth Annual Review (Ottawa, Economic Council of Canada, 1969), p. 11.

<sup>22</sup> J. F. Helliwell, op. cit.

<sup>20</sup> *Cinquième Exposé annuel*, op. cit., p. 105.

<sup>21</sup> *Mesure du coût de la pauvreté*: Document technique supplémentaire, chapitre 7, «La Pauvreté», Sixième Exposé annuel (Ottawa, Conseil économique du Canada, 1969), p. 11.

<sup>22</sup> J. F. Helliwell, op. cit.

same people who are against redistribution of our present wealth in favour of those who probably need it much more than anyone in the next generation.

27. The Council urges the importance of ensuring that, in the words of the White Paper (1.10, p. 7), "investments needed for productivity and public purposes are not rejected in favour of less desirable alternatives just because of their tax consequences". We emphasize that "productivity" in this context should be viewed in its widest social as well as economic sense, not only with regard to tax reform but in reaching decisions on public expenditures and on the revenue required to meet them.

### C. Specific Considerations

#### Increase in Personal Exemptions (2.4, p. 14)

28. The Council welcomes the removal of the 750,000 low-income people from the tax rolls that would result from the proposal to raise the income levels at which tax begins. But it seriously questions whether the amount of the exemptions is adequate since, as a result of inflation, the equivalent of the \$1,000 established for an individual in 1949 is \$1,600 in 1970 dollars (based on the Consumer Price Index), not the \$1,400 proposed.

29. The Council would emphasize that the proposed personal exemption levels must not be taken as indicating true "poverty lines". Even if adjusted for the equivalent to 1949 dollars, they would be below the revised "poverty lines" suggested by the Economic Council of Canada<sup>23</sup> and below many social assistance standards. Indeed, the Council would warn against the use of personal exemption levels at any time to establish "poverty lines". Since these exemptions are a factor in the rate structure, they are not easily adaptable to meeting changing low-income needs or regional variations. They could thus become an artificial means of setting a low standard for, say, the application of a negative income tax should this be intro-

redistribution de nos richesses actuelles au bénéfice de ceux qui en ont probablement plus besoin que n'importe qui de la génération à venir.

27. Le Conseil estime important de veiller à ce que, comme le dit le Livre blanc, (1.10, p. 7) «les capitaux nécessaires à des fins publiques et de productivité ne soient pas écartés pour être affectés à d'autres fins moins souhaitables, en raison précisément des conséquences de l'impôt. La productivité, ici, doit s'envisager dans son sens social aussi bien qu'économique le plus vaste, non seulement en ce qui concerne la réforme fiscale, mais aussi dans les décisions relatives aux dépenses publiques et aux recettes nécessaires pour les payer.

### C. Considérations particulières

#### Augmentation des exemptions personnelles (2.4, p. 16)

28. Le Conseil est heureux de ce que 750,000 gagne-petit ne doivent plus payer impôt du fait de l'élévation du niveau de revenu où commence à s'appliquer l'impôt. Il se demande sérieusement, cependant, si le montant des exemptions est suffisant puisque, par suite de l'inflation, l'équivalent de \$1,000 établi pour un particulier en 1949 est \$1,600 en dollars de 1970 (d'après l'Indice des prix à la consommation) et non pas \$1,400 comme le propose le Livre blanc.

29. Le Conseil tient à souligner que les niveaux d'exemption personnelle proposés ne doivent pas se considérer comme indiquant vraiment le «seuil de la pauvreté». Même ajustés en fonction des dollars de 1949, ces niveaux seraient inférieurs aux «seuils» révisés du Conseil économique du Canada<sup>23</sup> et à beaucoup de normes d'assistance sociale. En fait, il ne faudrait pas se servir des niveaux d'exemption personnelle pour déterminer le «seuil de la pauvreté». Comme les exemptions personnelles constituent un facteur du barème des taux d'impôt, il n'est pas facile de les modifier pour répondre aux besoins changeants des gagne-petit ou aux variations régionales. Ils pourraient devenir un moyen artificiel servant à fixer une faible

<sup>23</sup> These revised "poverty lines" in dollars of 1968 purchasing power are: \$1,800 per year per single person; \$3,000 for a family of two; \$3,600 for a family of three; \$4,200 for a family of four; and \$4,800 for a family of five. Allowing for 5% reduction in purchasing power due to inflation in 1969, the new levels would be: \$1,890, \$3,150; \$3,780; \$4,410; \$5,040, just to stay even.

<sup>23</sup> Les seuils révisés en dollars de 1968 sont: \$1,800 par année pour une personne seule; \$3,000 pour une famille de deux membres; \$3,600 pour une famille de trois personnes; \$4,200 pour une famille de quatre personnes; et \$4,800 pour une famille de cinq personnes. Compte tenu d'une baisse de 5 p. 100 du pouvoir d'achat à cause de l'inflation en 1969, les nouveaux seuils seraient: \$1,890, \$3,150, \$3,780, \$4,410 et \$5,040, simplement pour ne pas y perdre.



duced, and perhaps of "freezing" it for a long period.

30. There has been considerable discussion about replacing exemptions with a system of tax credits as being more favourable to lower income groups. Under the present rate structure, the flat exemption approach is socially unsatisfactory, offering greater relief to those in higher tax brackets. However, the Council recognizes that equity can be achieved in a system of flat exemptions given to *everyone* (such as the basic personal exemption) by taking into account, in formulating the rate structure, any changes in the exemption levels (2.29-2.30, pp. 18-19). But it believes that, if the tax system is used as a way of making social payments to selected groups (e.g., dependents' deductions), tax credits are preferable to exemptions.<sup>24</sup>

The Family as a Tax Unit (2.5, pp. 14-15)

31. In its submission to the Carter Commission, the Council recommended that the income tax system should be revised to take "more adequate account of the fact that the normal earning and spending unit in society is the family, rather than a series of separate and distinct individuals".<sup>25</sup> This concept has such fundamental implications for the tax system that it is unfortunate that consideration of it has been postponed until the present proposals of the White Paper are dealt with. Particularly important for examination in this connection are the guidelines proposed in a study for the Carter Commission.<sup>26</sup>

Deductions for Dependents (2.6, p. 15)

32. The government has deferred consideration of these until completion of the review of Canada's social security and social development programs. However, the Council wishes to record its view that family allowances are a more satisfactory method of recognizing family economic responsibilities for children

norme pour ce qui est, mettons, de l'application d'un impôt négatif sur le revenu, le cas échéant, et de le « bloquer » pour longtemps.

30. On a beaucoup discuté la question de remplacer les exemptions par un régime de crédits d'impôt parce qu'il favoriserait davantage les gagne-petit. Sous le barème actuel, la méthode de l'exemption uniforme est socialement insatisfaisante puisqu'elle dégrève davantage les revenus supérieurs. Le Conseil reconnaît, cependant, que l'équité peut trouver son compte dans un régime d'exemptions uniformes accordées à chacun (telles que l'exemption personnelle de base) si l'on tient compte, dans la formulation du barème, de tous changements intervenant dans les niveaux d'exemption (2.29-2.30, pp. 21-22). A son avis, pourtant, si la fiscalité sert à effectuer des paiements sociaux à certaines classes de la population (e.g., déductions pour personnes à charge), les crédits d'impôts sont préférables aux exemptions.<sup>24</sup>

La famille en tant qu'unité contributive (2.5, p. 17)

31. Dans son mémoire à la Commission Carter, le Conseil a recommandé que le système de l'impôt sur le revenu soit changé de façon à « tenir mieux compte de ce que l'unité normale qui gagne et dépense dans la société consiste dans la famille plutôt que dans une série d'individus séparés et distincts ». <sup>25</sup> Ce concept comporte des implications tellement fondamentales pour le système fiscal qu'il est malheureux que l'examen en ait été ajourné jusqu'à l'étude des présentes propositions du Livre blanc. Il est particulièrement important d'examiner les lignes directrices relatives proposées dans une étude réalisée pour la Commission Carter. <sup>26</sup>

Déductions pour personnes à charge (2.6, p. 17)

32. Le gouvernement a décidé de renvoyer l'étude de ces déductions jusqu'au jour où les programmes de sécurité sociale et de développement social du Canada auront été revus. Le Conseil tient, cependant, à déclarer que les allocations familiales constituent une meilleure méthode de reconnaître les

<sup>24</sup> See Appendix, attached, and paragraphs 32 and 34, pp. 24-25, below.

<sup>25</sup> *Social Welfare and Taxation: Submission to the Royal Commission on Taxation.* (Ottawa: The Canadian Welfare Council, 1963). Paragraph 2, a), p. 39.

<sup>26</sup> "Taxation of the Family", *Studies of the Royal Commission on Taxation*, No. 10. (Ottawa: Queen's Printer, 1966), pp. 129-131.

<sup>24</sup> Voir l'appendice annexé et les paragraphes 32 et 34, pp. 22 et 23, ci-après.

<sup>25</sup> Bien-être social et imposition: *Mémoire à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité.* (Ottawa: Conseil canadien du Bien-être, 1963), par. 2a), p. 39.

<sup>26</sup> « L'imposition des familles », *Études de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, n° 10. (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1966), pp. 129-131.

than tax exemptions which provide little or no recognition of family size among lower income families, and are completely useless to people who pay no taxes. Moreover, tax exemptions for dependents offer greater relief to those in higher income brackets since, unlike the universal basic exemption, they can only with great practical difficulty be adjusted to give an adequate degree of progressivity; this would require different rate structures by size of families.

33. The Council recommends that benefit levels should be increased substantially in the family and youth allowances programs. It also recommends that the tax exemption for dependent children should be eliminated and that the allowances should be taxable as income.<sup>27</sup> These two measures together would permit recovery of a substantial portion of the benefits from those not requiring them.<sup>28</sup>

34. As long as tax concessions for any kind of dependent are retained, the Council recommends that the exemptions be replaced by tax credits, for the reasons given in paragraph 32 above and in the Appendix.

#### Child Care Expenses (2.7, p. 15)

35. The principle of help with child care expenses to assist working parents, or a sole working parent, is one measure (previously endorsed by the Council) that can afford some help in the vexed problem of day care of children.<sup>29</sup> When regarded as an *expense incurred in earning a living* it can properly be dealt with by tax exemptions as proposed.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Based on *Social Policies for Canada*, Part I, op. cit., pp. 31-33. Also see paragraphs 49-50, p. 33, below. Also Appendix, second last sentence, p. 5: "... (in place of tax relief for children, there should be) larger family allowances which in turn should be subject to income tax so that the net-of-tax amount received would be positively related to need".

<sup>28</sup> It would be possible to recover up to 100 per cent through using the tax reporting machinery to obtain refunds from people at certain income levels, as was indeed the procedure in the early days of the family allowances program.

<sup>29</sup> *Social Welfare and Taxation*: Submission to the Royal Commission on Taxation. (Ottawa: The Canadian Welfare Council, 1963), p. 40.

<sup>30</sup> See Appendix, first full paragraph, p. 4.

obligations économiques familiales envers les enfants que les exemptions fiscales qui ne tiennent guère ou pas compte de la taille de la famille chez les gagne-petit et qui sont tout à fait inutiles aux gens qui ne payent pas d'impôt. En outre, les exemptions à l'égard des personnes à charge dégrèvent davantage les gros revenus; en effet, contrairement à l'exemption de base universelle, ces exemptions ne peuvent que très difficilement s'ajuster pour comporter une progressivité adéquate; il faudrait des barèmes différents selon la taille des familles.

33. Le Conseil recommande d'augmenter grandement les prestations des allocations familiales et aux jeunes. Il recommande également d'éliminer l'exemption à l'égard des enfants à charge et d'imposer les allocations à titre de revenu.<sup>27</sup> Ces deux mesures ensemble permettraient de recouvrer une tranche importante des allocations versées à ceux qui n'en ont pas besoin.<sup>28</sup>

34. Le Conseil recommande que, tant que subsisteront des concessions fiscales à l'égard de toute catégorie de personnes à charge, les exemptions soient remplacées par des crédits d'impôt, et cela pour les raisons indiquées au paragraphe 32 ci-dessus et dans l'appendice.

#### Frais de garde des enfants (2.7, p. 17)

35. Le principe du dégrèvement pour frais de garde des enfants destiné à aider les parents actifs ou le parent unique actif constitue une mesure (déjà cautionnée par le Conseil) qui peut atténuer un peu l'épineux problème de la garde de jour des enfants.<sup>29</sup> Si ces frais sont considérés comme *frais occasionnés par le fait de gagner sa vie*, les exemptions fiscales proposées peuvent y pourvoir.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Les politiques sociales pour le Canada, Partie I, op. cit., pp. 41-43. Voir paragraphe 51-52, p. 31, ci-après et appendice, avant-dernière phrase, p. 4: "... (au lieu d'un dégrèvement à l'égard des enfants, il faudrait) de plus fortes allocations familiales qui seraient imposables, de sorte que le montant net d'impôt reçu se rattacherait positivement au besoin."

<sup>28</sup> Le recouvrement pourrait atteindre 100 p. 100 si les rouages de la déclaration fiscale servaient à obtenir un remboursement des gens d'un certain revenu comme dans les débuts des allocations familiales.

<sup>29</sup> Bien-être et fiscalité: Mémoire à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité. (Ottawa: Conseil canadien du Bien-être, 1963), p. 40. (Comme le projet III, p. 21, sans mention de l'appendice.)

<sup>30</sup> Voir aussi appendice ci-annexé p.



36. However, the extent to which the proposal meets the *social* as well as *economic* needs (both are aims recognized in the White Paper) for improving the provision of day care services to children raises some questions. The whole matter of day care of children (which goes far beyond its relationship to "working mothers") has become most urgent, and demands consideration as a matter of broad social policy for all Canada.<sup>31</sup> The White Paper proposals could have unfortunate effects in that they are of little or no help to many low-income working mothers, and they may lead to increased charges for day care (as raises in old age benefits have led to increased rents and boarding costs) and perhaps to the lessening of public subsidies to day nurseries. Moreover, there is always the danger, in using tax deductions as a method of meeting social needs, of creating the illusion that a problem has been adequately dealt with and thereby delaying even longer the recognition of the necessity for more effective measures: in this instance, for greatly expanded day care services of acceptable quality, now and in the foreseeable future.

37. Nevertheless, the Council endorses the proposed deductions, at least as a short-term measure, pending more adequate long-term provisions, with two provisos:

(a) There may be a non-working parent in the home who is physically, mentally, or emotionally incapacitated and unable to provide adequate care for the children; the working parent in this situation should be eligible for the deduction.

(b) While consideration of the adequacy of the proposed amount of the deductions must await more accurate information on the costs of day care to working mothers, the principle of regular periodic review in relation to adjustment for current costs should be accepted.

#### Employment Expenses

38. The Council endorses the proposal "to set more rigorous limits to check 'expense account living'" (2.11, p. 16). It is already on record as recommending that "certain types of expense allowances and company-provided

36. Cependant, la mesure dans laquelle la proposition répond aux besoins *sociaux* et *économiques* (objectifs reconnus par le Livre blanc) pour ce qui est d'améliorer les services de garde de jour assurés aux enfants suscite certaines questions. La question de la garde de jour des enfants (qui va bien au-delà de la seule question des «mères actives») est des plus urgentes et doit être envisagée dans le cadre de la politique sociale d'ensemble du pays.<sup>31</sup> Les propositions du Livre blanc pour avoir des effets malheureux en ce qu'elles n'aident guère ou pas de nombreuses mères actives et à revenu modique; elles pourraient faire renchérir les frais de garde de jour (tout comme l'augmentation des pensions de vieillesse ont amené une augmentation des loyers et des frais de pension) et diminuer le subventionnement public des garderies. En outre, on risque toujours, en utilisant les déductions fiscales comme moyen de répondre aux besoins sociaux, de créer l'illusion qu'un problème a trouvé une solution adéquate, ce qui retarde davantage même la reconnaissance de la nécessité des mesures plus efficaces: par exemple, ici, des services de garde de jour fort accrus et de qualité acceptable—dès maintenant et dans l'avenir prévisible.

37. Quoi qu'il en soit, le Conseil approuve les déductions proposées, du moins comme mesure à court terme, en attendant l'adoption de dispositions à long terme plus adéquate, sauf deux conditions:

a) Il peut y avoir au foyer un parent non actif qui souffre d'une incapacité physique, mentale ou affective et qui ne peut assurer la garde adéquate des enfants; le parent actif devrait alors avoir droit à la déduction.

b) Même si la question de la suffisance du montant proposé des déductions ne pourra se trancher tant qu'on n'aura pas des renseignements plus exacts sur les frais de garde de jour des mères actives, le principe d'une revue périodique régulière en fonction des frais courants doit être accepté.

#### Frais professionnels

38. Le Conseil appuie énergiquement la proposition tendant à «imposer des restrictions plus rigoureuses ayant pour objet de restreindre l'usage du «compte de dépenses justifiant un certain train de vie»

<sup>31</sup> The Council will shortly complete a study of day care for children which will contain important policy recommendations.

<sup>31</sup>Le Conseil terminera bientôt une étude sur la garde de jour des enfants qui renfermera d'importantes recommandations.

fringe benefits" should be included in income for tax purposes.<sup>32</sup>

39. The Council believes that the proposed general deduction for wage and salary earners (of 3 per cent of gross employment income up to a maximum of \$150 per year) (2.12-2.13, p. 16) is not in the interests of equity between individual taxpayers since it gives a tax advantage to those who do not actually expend the funds. If some general exemption is essential for administrative convenience (both for taxpayers and tax officials) the Council proposes that it should be limited to a flat rate of \$50, with no reference to percentage of income. Actual employment expenses above that sum should be allowed on the presentation of vouchers. The upper limit should be eliminated but there should be careful controls on what is eligible for deduction: i.e., *excluded* would be items that are normally required in all types of employment; *included* would be items that an employee is required to purchase in order to carry out his particular job.

40. The Council supports the proposed deduction for relocation expenses in connection with a new job (2.15, p. 16). This is in line with Department of Manpower mobility programs which we strongly support.

#### Other Deductions and Exemptions

41. The Council considers equitable the proposals for changing the conditions for a taxpayer claiming "the exemption of a married person under certain circumstances even though not married or married and separated" (2.16, p. 16), and agrees with reducing deductions for wives or dependents who have income of their own (2.17, p. 16-17).

42. The Council takes the view that the additional \$500 exemption for those over 70, for the blind, or for a person confined to a wheelchair (2.18, p. 17) is not an equitable nor the most effective method of dealing with the financial needs of these people since its help is slight or non-existent for many in the low-income group whose need is the greatest. The compassion on which the White Paper bases its retention of the exemption appears to evaporate as the need for it increases. A more satisfactory substitute should be instituted: e.g., through increased old age security and/or guaranteed income supplement pay-

(2.11, p. 18). Il a déjà recommandé que «certaines allocations de défraiement et certains compléments sociaux fournis par les compagnies» soient compris dans le revenu pour fins fiscales.<sup>33</sup>

39. De l'avis du Conseil, la déduction générale (de 3 p. 100 du revenu brut du travail, à concurrence de \$150 par année) (2.12-2.13, pp. 18-19) accordée aux salariés n'assurera pas l'équité entre les contribuables puisqu'elle vaut un avantage fiscal à ceux qui n'ont pas ces frais. S'il faut une exemption générale pour raisons de commodité administrative (pour ce qui est du contribuable aussi bien que du fisc), qu'elle se limite à un chiffre uniforme de \$50 au lieu de consister dans un pourcentage du revenu. Les frais professionnels supérieurs à cette somme devraient pouvoir se déduire sur présentation de pièces justificatives. Que la limite supérieure soit supprimée, mais qu'il s'exerce un contrôle strict des dépenses admises en déduction: seraient *exclus*, par exemple, les frais normaux à tous les genres d'emploi; seraient *compris* les frais d'articles que l'employé est contraint d'acheter pour exercer son emploi.

40. Le Conseil appuie la déduction des frais de déménagement occasionnés par un nouvel emploi (2.15, p. 19). Cette déduction cadre avec les programmes de mobilité du ministère de la Main-d'œuvre que nous appuyons énergiquement.

#### Autres déductions et exemptions

41. Le Conseil estime équitables les propositions tendant à changer les conditions auxquelles le contribuable pourra, dans certaines circonstances, se prévaloir «de l'exemption de personne mariée même quand il ne l'est pas, ou bien lorsqu'il est marié mais séparé de son conjoint» (2.16, p. 19) et approuve que les déductions soient réduites dans le cas des femmes ou des personnes à charge qui ont leur propre revenu (2.17, p. 19).

42. De l'avis du Conseil, l'exemption additionnelle de \$500 accordée aux personnes de plus de 70 ans, aux aveugles ou aux personnes qui ne peuvent se déplacer qu'en fauteuil roulant (2.18, pp. 19-20) n'est pas une méthode équitable ni la plus efficace de pourvoir aux besoins financiers de ces gens puisque l'exemption n'aide guère ou pas bien des gagne-petit dont le besoin est le plus grand. La compassion qui préside au maintien de l'exemption semble disparaître à mesure que le besoin augmente. Il faudrait recourir à un moyen plus satisfaisant, ex.: prestations de la sécurité de la vieillesse accrues et (ou)

<sup>32</sup> *Social Policies for Canada*, Part I, op. cit., p. 37.

<sup>33</sup> *Les Politiques sociales pour le Canada*, Partie I, op. cit., p. 49.



ments, and increased allowances recognizing the extra costs that may arise from disability.

#### Charitable Donations (2.19, p. 17)

43. The White Paper leaves the current situation unchanged in the light of the improvements made in recent years in the arrangements for registration and regulation of charitable organizations. The Council commends these improvements but repeats its earlier recommendation that the \$100 standard exemption for charitable donations and medical expenses should be eliminated because it gives a tax advantage to those who do not incur these costs.<sup>33</sup> However, if (as for employment expenses) some exemption is considered necessary for administrative convenience, it should be reduced to \$50, particularly in view of the increased coverage now available through public health care programs. Logically, there should be separate standard deductions for charitable donations and medical expenses since the present deduction mixes voluntary and involuntary financial obligations and may well produce inequities among individual taxpayers. But administrative convenience may here again be the deciding factor.

44. The Council concurs in the decision to leave the limit on deductions of charitable donations for tax purposes at 10 per cent of income. Since average giving is now only about 1½ per cent of income, increase in the ceiling would have little effect on total results but might offer inducement to abuse (e.g., through the setting up of unjustifiable charitable trusts on a large scale).

#### Medical Expenses (2.20, p. 17)

45. The Council is on record as endorsing comprehensive public health care plans "financed entirely out of general revenues since they are social programs designed to provide universal access to service benefits on a uniform basis".<sup>34</sup> It agrees with the present position that no expenses recoverable from such public plans, or premiums paid towards them (as now occurs in some provinces), should be considered as medical expenses for income tax purposes. The White Paper proposal that "all medical expenditures for which a taxpayer has been reimbursed, or is entitled to be reimbursed" under *private* plans should also

supplément de revenu garanti plus élevé ainsi qu'allocations plus fortes qui reconnaissent les frais supplémentaires que peut occasionner l'invalidité.

#### Dons de charité (2.19, p. 20)

43. Le Livre blanc ne change pas la situation actuelle, étant donné les améliorations apportées ces dernières années aux dispositions relatives à l'inscription et à la réglementation des organismes de bienfaisance. Le Conseil est heureux de ces améliorations, mais il recommande de nouveau que l'exemption normale de \$100 pour dons de charité et frais médicaux disparaisse parce qu'elle vaut un avantage fiscal à ceux qui ne subissent pas ces frais.<sup>33</sup> Cependant, si (comme dans le cas des frais professionnels) une certaine exemption est jugée nécessaire pour des raisons de commodité administrative, que l'exemption soit réduite à \$50, vu surtout la protection accrue assurée aujourd'hui par les programmes publics de soins de santé. En toute logique, il devrait exister des déductions normales distinctes pour les dons de charité et les frais médicaux puisque la déduction actuelle mêle des obligations financières volontaires et involontaires et peut jouer au détriment de certains contribuables. Il se peut, cependant, que la commodité administrative soit le facteur décisif en cette matière.

44. Le Conseil approuve la décision de maintenir à 10 p. 100 du revenu les déductions pour dons de charité. Comme le don moyen n'est que de 1½ p. 100 environ du revenu, le relèvement du plafond n'influerait guère sur le résultat total et pourrait même inciter à des abus (e.g., par l'établissement de grandes fiducies de bienfaisance injustifiables).

#### Frais médicaux (2.20, p. 20)

45. Le Conseil favorise les régimes de soins de santé publics et complets «financés entièrement sur les recettes publiques puisqu'il s'agit de programmes sociaux destinés à assurer à tous les citoyens des prestations de services sur un pied uniforme». <sup>34</sup> Il est d'accord avec le principe actuel selon lequel les dépenses remboursables par les régimes publics ou les primes payées à leur égard (comme dans certaines provinces) ne doivent pas compter comme frais médicaux pour les fins de l'impôt sur le revenu. La proposition portant de ne pas compter comme frais médicaux «les frais

<sup>33</sup> *Social Welfare and Taxation*, op. cit., p. 34.

<sup>34</sup> *Social Policies for Canada, Part I.*, op. cit., p. 34.

<sup>33</sup> Bien-être social et fiscalité, op. cit., p. 34.

<sup>34</sup> Les politiques sociales pour le Canada, Partie I, op. cit., p. 45.

not be classified as medical expenses for tax purposes is logical and equitable.

46. The proposal that premiums paid to private plans should be treated as medical expenses for income tax purposes is justified, at least until the very considerable gaps in public health care benefits have been eliminated.

47. The White Paper fails to indicate whether relief granted on these conditions for medical expenses will be confined to those deductible items which are now recognized or will be extended to other legitimate health care expenditures. Among such services not in general covered by public or private plans are those of a visiting homemaker assisting the sick aged or a family when the housewife is ill, a practical nurse who is hired under similar circumstances, care in a nursing home. The Council believes that the provisions of the Income Tax Act should be extended to recognize any health care expenditure, not covered by a public or private plan, that is incurred at the direction of a medical practitioner as defined in the Act, subject to the submission of satisfactory evidence.

48. The proposal that an employer's contribution towards a premium payable by an employee to a public medical care plan should be treated as a taxable benefit received by the employee is in line with the Council's views on definition of income.<sup>35</sup>

Taxation of Income Security Benefits (2.22-2.23, p. 18)

49. The Council has stated that:

Social security benefits are a type of "income" and should be added to other income for purposes of personal income tax, provided that other kinds of income that currently escape taxation are also included.<sup>36</sup>

The Council therefore agrees in principle with the White Paper proposal to tax unemployment insurance benefits with deductibility from income of employees' contributions.

50. However, it is essential, of course, that taxability of social security benefits which are now exempt should only be implemented in conjunction with an increase in benefit

médicaux qui sont remboursés au contribuable ou à l'égard desquels il a droit à un remboursement, en vertu d'un régime privé est logique et équitable.

46. La proposition portant de traiter les primes versées aux régimes privés comme frais médicaux est justifiée, du moins jusqu'à l'élimination des grandes lacunes que présentent les prestations de soins de santé publiques.

47. Le Livre blanc ne dit pas si le dégrèvement ainsi accordé pour les frais médicaux se limitera aux dépenses déductibles actuellement reconnues ou s'étendra à d'autres dépenses légitimes de soins de santé. Parmi les services de cette nature que ne couvrent pas en général les régimes publics ou privés figurent ceux de l'aide-famille visiteuse qui s'occupe du vieillard malade ou de la famille dont la mère est malade, les services assurés par la garde-malade engagée pour des fins semblables, les soins dispensés dans un foyer soignant. De l'avis du Conseil, les dispositions de la loi de l'impôt sur le revenu devraient reconnaître toutes les dépenses de soins de santé, non couvertes par un régime public ou privé, qui sont exposées sur l'indication d'un médecin au sens de la loi, sous réserve de la production de pièces justificatives.

48. La proposition portant de traiter la cotisation patronale à la prime versée par l'employé à un régime public de soins médicaux comme une prestation imposable reçue par l'employé cadre avec les vues du Conseil sur la définition de revenu.<sup>35</sup>

Imposition des prestations de sécurité sociale (2.22-2.23, pp. 20-21)

49. Le Conseil a déjà déclaré que:

Puisque les bénéfices octroyés en vertu du régime de sécurité sociale constituent, en quelque sorte, un «revenu», ils devraient être ajoutés aux autres revenus pour les fins de l'impôt sur le revenu des particuliers, à la condition que les autres espèces de revenus qui, actuellement, échappent à l'impôt deviennent eux aussi imposables.<sup>36</sup>

Le Conseil est donc d'accord, en principe, avec le Livre blanc pour ce qui est de l'imposition des prestations d'assurance-chômage, déduction étant faite des cotisations de l'employé.

50. Il va de soi qu'il est essentiel, cependant, que l'imposition des prestations de sécurité sociale actuellement exemptées ne s'applique qu'en conjugaison avec un

<sup>35</sup> See paragraph 12, p. 10.

<sup>36</sup> *Social Policies for Canada, Part I*, op. cit., p. 37.

<sup>35</sup> Voir paragraphe 12, p. 8, ci-dessus.

<sup>36</sup> *Les Politiques sociales pour le Canada, Partie I*, op. cit., p. 49.



levels that at least prevents a decline in after-tax benefits for lower income groups. Such an adjustment should therefore be made along with the proposed tax change.

51. The same logic as for unemployment insurance should apply to other income security programs. It already does so for Old Age Security and the Canada Pension Plan; included also should be family allowances (as already mentioned above), workmen's compensation, war disability pensions and sickness cash benefits (available only under private plans at present). However, it may, as proposed in the White Paper, be desirable for practical reasons not to include social assistance payments based on assumed or measured calculation of need. It is theoretically possible to apply the taxation principle to them through a "book" calculation that will leave people where they were before financially, but may not be worth the administrative effort involved.

General Income Averaging Option (2.53-2.59, pp. 22-24)

52. The Council endorses the principle of general income-averaging but urges that it apply to less substantial income increments than what is indicated in the White Paper (2.56, p. 23) and that it also apply to *reductions* in income: e.g., on retirement or when forced to take a lower paid job.

Capital Gains Tax (pp. 36-44)

53. Capital gains are a major item in the kinds of income that currently escape taxation; taxation of them is strongly supported by the Council.<sup>37</sup> Some implications of the White Paper proposals have been discussed above (section B, pp. 12-16).

Principal Residences (3.19-3.21, pp. 38-39)

54. The Council generally endorses the proposals with regard to tax on sales of the above, although the amounts proposed for the exemption and for improvement allowance may be inadequate in certain areas. However, the Council recommends that the "rollover" provision should apply to all sales, not just those of people who move "from one area to another within Canada in connection with a change of job" (3.20, p. 39). Otherwise, real hardship may be worked on some families, particularly people who wish at the point of retirement to move to a new area,

relèvement des prestations qui empêche au moins la baisse des prestations après impôt des gagne-petit. Cet ajustement devrait donc intervenir parallèlement avec la modification proposée.

51. Le même principe devrait valoir pour les autres programmes de sécurité financière que celui qui s'applique à l'assurance chômage. Il vaut déjà pour la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada; qu'il s'applique aussi aux allocations familiales (comme il est dit plus haut), aux prestations, aux accidentés du travail, aux pensions d'invalidité de guerre et aux prestations de maladie (que seuls assurent actuellement les régimes privés). Il sera peut-être souhaitable, cependant, comme le propose le Livre blanc et pour des raisons d'ordre pratique, de ne pas imposer les prestations sociales fondées sur le besoin supposé ou déterminé. Il est possible en théorie d'appliquer le principe de l'imposition à ces prestations par la voie d'un calcul «comptable» qui ne changera rien à la situation financière des gens, mais qui n'en vaudrait peut-être pas la peine du point de vue administratif.

Le revenu en général—Option concernant l'étalement du Revenu (2.53-2.59 pp. 26-28)

52. Le Conseil approuve le principe de l'étalement du revenu en général, mais il recommande qu'il s'applique aux augmentations de revenu moins fortes que celles qu'indique le Livre blanc (2.56, p. 27) ainsi qu'aux *réductions* de revenu: ex., à la retraite ou lorsqu'on est contraint de passer à un emploi moins lucratif.

Impôt sur les gains de capital (pp. 40-49)

53. Les gains de capital comptent beaucoup dans les revenus qui échappent actuellement à l'impôt; le Conseil en appuie grandement l'imposition.<sup>37</sup> Il a été question plus haut de conséquences des propositions du Livre blanc (section B, pp. 12-16).

Résidences principales (3.19-3.21, p. 43)

54. Le Conseil approuve en général les propositions relatives à l'impôt sur la vente de ces résidences, bien que les montants proposés à l'égard de l'exemption et de la déduction pour améliorations soient peut-être insuffisants dans certaines régions. Le Conseil recommande, cependant, que la disposition de «roulement» s'applique à toutes les ventes, et non pas seulement au cas des gens qui se déplacent «d'une région à une autre au Canada du fait d'un changement d'emploi» (3.20 p. 43). Autrement, l'impôt touchera durement certaines familles, surtout les gens

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

or even (for economy reasons) to different accommodation in their own area. Strict safeguards would be required for such a provision: e.g., a limit on the number of times it could be used (perhaps only once a year), purchase of the new house *within* a year, etc.

Withholding Tax (6.36, pp. 76-77)

55. The Council is concerned with the possible effect of the withholding tax on low-income people: for example, pensioners who wish to live with or near relatives in another country. It is recommended that the withholding tax should not be greater than the Canadian income tax would have been at the same level of income and that international treaties ensure that appropriate tax credits be given by the country of residence.

APPENDIX

Tax credits versus personal exemptions and deductions

(The following are comments on "Tax Credits", a memorandum in relation to the White Paper, "Proposals for Tax Reform", prepared, January 23, 1970, by the Department of Finance for submission to the House of Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs)

In the first section (paragraphs 5-12), the supplementary paper on tax credits submitted by the Minister indicates that for exemptions or tax credits given to everyone (e.g., the basic exemption), it really does not make any difference whether exemptions or credits are used. The rate schedule has to be different in the two cases, but the effective marginal and average rates can be made the same under the systems.

The real issue is whether tax relief available only to some, such as for dependents, ought to be in the form of a tax credit or a tax exemption. We ought, at the outset, to draw a distinction between two reasons for giving tax relief for certain expenditures. One reason is to exempt from taxation expenditures which are necessary to earn the income which is being taxed. Such exemptions are implicit in the definition of taxable income from businesses, and the provision of child care or moving expense allowances are just logical extensions of the same principle to individuals.

The second reason is quite separate, and relates to a general social welfare policy. When

qui veulent à leur retraite changer de milieu ou même de logement (pour des raisons d'ordre économique) dans leur propre milieu. Une telle disposition appellerait des sauvegardes rigoureuses: ex., limite au nombre de fois qu'elle pourrait s'appliquer (peut-être une fois seulement par année),

achat de la nouvelle maison *dans* l'année, etc. Retenue fiscale (6.36, p. 85)

55. Le Conseil s'inquiète à la pensée des effets que la retenue pourrait avoir sur les gagne-petit: par exemple, les retraités qui veulent vivre sous le toit ou auprès de leurs parents dans un autre pays. Que la retenue ne dépasse pas le chiffre de l'impôt sur le revenu canadien pour le même niveau et que des traités internationaux assurent que le pays de résidence accorde des crédits d'impôt appropriés.

APPENDICE

CRÉDITS D'IMPÔT ET EXEMPTIONS ET DÉDUCTIONS PERSONNELLES

(Le texte qui suit commente la note «Crédit d'impôt» connexe au Livre blanc «Propositions de réforme fiscale» et établie le 23 janvier 1970 par le ministère des Finances pour la gouverne du Comité des finances, du commerce et des affaires économiques des Communes)

Dans la première section (par. 5-12), le document supplémentaire sur les crédits d'impôt présenté par le ministre mentionne que, en ce qui concerne les exemptions ou les crédits d'impôt accordés à chacun (ex., l'exemption de base), il n'importe pas vraiment qu'il s'agisse d'exemptions ou de crédits. Le barème des taux doit être différent dans les deux cas, mais les taux marginaux et moyens effectifs peuvent être les mêmes dans les deux systèmes.

La question est de savoir si le dégrèvement accessible à certains seulement, tels qu'à l'égard des personnes à charge, doit revêtir la forme d'un crédit ou d'une exemption. Il faut, dès le début, établir une distinction entre deux raisons qui motivent de dégrever le contribuable à l'égard de certaines dépenses. Une raison est d'exempter de l'impôt les dépenses qui s'imposent pour gagner le revenu imposé. De telles exemptions sont implicites dans la définition de revenu imposable provenant d'une entreprise et l'autorisation de déduire les frais de garde des enfants ou de déménagement n'est qu'une application logique du même principe aux personnes.

La seconde raison est fort distincte et se rattache à la politique du bien-être social en



tax relief is given for children, and other dependents, for the elderly, and for the blind, the reason is not to cover expenses incurred in earning income but as a way of using the tax systems to make social welfare payments.

It is for this latter type of situation that tax credits are preferable to exemptions, since they provide the same amount of relief for each taxpayer regardless of his level of income. The exemption, on the other hand, reduces taxes by an amount proportional to the taxpayer's marginal tax rate, thus giving most relief to those with the highest incomes.

The memo from the Minister of Finance does not distinguish the two types of reason for giving tax relief, and uses reasons appropriate for expense deductions to analyze situations falling in the second category, where the deductions are in effect social welfare payments.

The proponents of tax credits have argued against exemptions because they give more relief to those with higher incomes, while the Department of Finance is arguing that the use of tax credits would force the recipients of dependents' deductions to pay at higher marginal tax rates than other taxpayers in the same economic circumstances. *Who is wrong, and why?*

There are two effects of substituting a credit for an exemption. On the one hand it increases the tax paid by those at higher income and reduces tax paid by those at lower incomes. At the same time, it increases the amount of income to which the given tax rate schedule is applied. But if we are giving the tax relief as part of the welfare system, then the appropriate measure of income is that which takes no account of the special circumstances.

Consider two people with income net of allowable expenses of the same amount. If one had a dependent child and the other did not, and there were a system of tax credits for dependents, then both would have the same marginal rate of income tax. The average rate would be different for the two, of course, since the one with a child would get a tax credit, while the other would not. Under a system of tax exemptions, on the other hand, the person with a child would have a lower marginal tax rate of income tax if the exemption were large enough to reduce his or her income by enough to put it in a lower tax bracket. It is this fact which leads the Minister of Finance to prefer tax exemptions to tax

général. Lorsqu'un dégrèvement est accordé à l'égard des enfants et d'autres personnes à charge, des vieillards et des aveugles, il ne s'agit pas de couvrir des dépenses exposées dans le gain d'un revenu, mais plutôt d'utiliser le système fiscal afin d'accorder des prestations sociales.

C'est dans les cas de cette nature que les crédits d'impôt sont préférables aux exemptions puisqu'ils assurent le même dégrèvement à chaque contribuable indépendamment du niveau de son revenu. L'exemption, d'autre part, réduit les impôts d'un montant proportionnel au taux d'imposition marginal du contribuable, ce qui dégrève le plus les plus forts revenus.

La note du ministre des Finances ne fait pas la distinction entre les deux raisons du dégrèvement et invoque des raisons propres à la déduction de dépenses pour traiter de cas qui s'inscrivent dans la seconde catégorie et où les déductions sont, en fait, des prestations de bien-être social.

Les tenants des crédits d'impôt s'élèvent contre les exemptions parce qu'elles dégrèvent davantage les gros revenus tandis que le ministère des Finances soutient que les crédits obligeront les bénéficiaires de déductions pour personnes à charge à payer un taux d'impôt marginal supérieur à celui d'autres contribuables de même condition économique. *Qui a tort et pourquoi?*

La substitution d'un crédit à une exemption comporte deux effets. Elle augmente, d'une part, l'impôt payé par les gros revenus et réduit celui des petits revenus. Elle augmente, d'autre part, le chiffre du revenu auquel s'applique le barème de l'impôt... Cependant, si le dégrèvement est accordé dans le cadre du bien-être social, la juste mesure du revenu est alors celle qui ne tient pas compte des circonstances spéciales.

Voyons le cas de deux personnes dont le revenu, net des dépenses déductibles, est le même. Si l'une a un enfant à sa charge et l'autre n'en a pas et s'il existe des crédits d'impôt à l'égard des personnes à charge, les deux personnes sont frappées du même taux le plus élevé. Le taux moyen sera différent, bien sûr, puisque la première obtient un crédit d'impôt et non l'autre. Sous le régime des exemptions, d'autre part, la première (qui a un enfant) paiera un taux maximum inférieur si l'exemption est assez élevée pour réduire son revenu à une tranche fiscale inférieure. C'est cela qui conduit le ministre des Finances à préférer les exemptions aux crédits. Pourquoi, cependant, les gens qui ont le

credits. But why should people with the same income not have the same marginal tax rate? Because one has a dependent child, says the Minister's memo. But the tax credit is specifically intended to refund to the taxpayer the amount which we have collectively somehow decided is an appropriate subsidy from society as a whole to those who are incurring the direct expenses of raising children. If the credit is of the appropriate size, then there is reason for the taxpayer with a dependent child to have a different marginal tax rate than the taxpayer without a dependent.

Consider also what the effects are when we compare the two systems for people with different incomes. The tax credit produces the same amount of tax relief for all those with dependent children, regardless of their income level. The exemption system, on the other hand, means that the subsidy from society to the person raising a child is highest for those with the highest incomes and lowest for those with the lowest incomes. Neither tax credits nor exemptions are of any use to people with no taxable income unless there is some scheme for negative income tax payments. If there were such a scheme, then once again the tax credits would be an appropriate form.

Finally, consider the Minister's reference to the deduction for child care expenses. The child care deduction is apparently intended to cover expenses which are a necessary, or at least desirable, condition of earning the income which is being taxed. This is an example of a tax allowance given to offset necessary expenses; thus the exemption provides a more appropriate vehicle than the tax credit. If the tax credit were used in these circumstances, the working mother with a high income would be paying tax on more than her income net of child care expenses, while the mother with a lower income would be paying tax on less than her income net of child care expenses.

In conclusion, the case for the exemptions seems valid where the intent of the deduction is to permit a more appropriate definition of income net of necessary expenses, while tax credits are demonstrably fairer as a means of making social welfare payments through the tax system. However, like the family allowance, tax credits give money to people without regard to how much they need it. This suggests that tax credits for children ought to be dropped entirely in favour of larger family allowances which in turn ought to be subject to income tax so that the net-of-tax amount received would be positively related to need. Nevertheless, although an ordinary system of

même revenu n'auraient-ils pas à payer le même taux d'impôt maximum? Parce qu'un contribuable a un enfant à charge, dit la note du ministre. Le crédit, pourtant, vise à remettre au contribuable le montant que la société, en quelque sorte, a décidé qu'il faut verser en subvention à ceux sur lesquels pèsent directement ce qu'il en coûte d'élever des enfants. Si le crédit est approprié, il n'y a pas de raison pour que le contribuable qui a un enfant à charge bénéficie d'un taux maximum différent de celui du contribuable sans personne à charge.

Qu'en est-il enfin de ce que dit le ministre deux systèmes pour ce qui est des gens dont le revenu est différent. Le crédit assure le même dégrèvement à tous les contribuables chargés d'enfants, peu importe leur revenu. L'exemption, d'autre part, signifie que la subvention de la société à celui qui élève un enfant est maximum pour les revenus les plus gros et minimum pour les revenus les plus faibles. Crédits et exemptions ne valent rien aux gens sans revenu imposable à moins d'un impôt négatif sur le revenu. Si cet impôt existait, les crédits seraient alors appropriés.

Qu'en est-il enfin de ce que dit le ministre au sujet de la déduction relative aux frais de garde des enfants. La déduction vise apparemment à couvrir des dépenses qui sont nécessaires, ou du moins souhaitables, pour gagner un revenu imposé. Voilà un exemple d'une déduction accordée pour compenser des dépenses nécessaires; c'est ainsi que l'exemption assure un moyen plus approprié que le crédit. Si le crédit était employé, la mère active qui a un gros revenu payerait impôt sur un montant plus élevé que son revenu net des frais de garde, tandis que la mère moins nantie payerait impôt sur un montant inférieur à son revenu net.

En conclusion, les exemptions semblent justifiées si la déduction vise à permettre une définition du revenu net plus appropriée, tandis que les crédits sont manifestement plus justes comme moyen de verser des prestations sociales par le canal de la fiscalité. Comme les allocations familiales, cependant, les crédits donnent de l'argent aux gens sans tenir compte de leurs besoins. Il faut donc remplacer les crédits fiscaux à l'égard des enfants par des allocations familiales plus fortes et assujéties à l'impôt afin que le montant net d'impôt touché se rattache positivement au besoin. Quoi qu'il en soit, même si les crédits ordinaires à l'égard des personnes à charge ne



tax credits for dependents is not directly related to need, it is clearly superior to a system of tax exemption, in which the tax relief offered is inversely related to need.

Committee on the Social Implications  
of the White Paper on Taxation  
The Canadian Welfare Council

se rattachent pas directement au besoin, ils sont fort supérieurs aux exemptions qui assurent un dégrèvement inversement lié au besoin.

Comité des implications sociales du  
Livre blanc sur la fiscalité, Conseil  
canadien du Bien-être

## APPENDIX A-32

## GEORGE WESTON LIMITED

Submission on Government of Canada White  
Paper of November 7, 1969

Entitled

Proposals for Tax Reform

May 15, 1970

## INTRODUCTION

George Weston Limited is the largest food manufacturer and distribution organization in Canada. The annual sales of both its consolidated and non-consolidated operations exceed \$3.5 billion annually, accomplished through a network of approximately three hundred companies throughout North America. More than half of its total sales (including Loblaw) are made outside of Canada, principally in the United States. The Company has 13,000 shareholders and is 97 per cent owned by Canadian residents.

Assets of the total organization exceed \$1 billion. George Weston Limited and its subsidiaries employ over 50,000 people. The Company is a significant factor in the economic life of the country and a major contributor through direct and indirect taxes, to the revenues of governments at all levels.

Companies in the Weston Group include such well known names as Eddy Paper, Tamblin's, National Tea, Neilson, Willards, Weston Bakeries, Loblaws, McCormick's, British Columbia Packers, Somerville Industries, Westfair Foods, Kelly, Douglas and Nabob Foods. A more complete list is included in Appendix A.

In the course of development of this large North American Company, partial or complete ownership of many Canadian Companies has been retained in Canada and in some cases repatriated from foreign hands back to Canada (a recent example of which is Brown Forest Industries Limited costing approximately \$30 million). In addition, the Company has acquired a substantial position in the food industry in the United State.

## Organization of Brief

1. General Assessment of the White Paper.
2. Economic and social philosophy.
3. Comments on certain central features.

## APPENDICE «A-32»

## GEORGE WESTON LIMITED

Mémoire sur le Livre blanc du Gouvernement  
du Canada en date du 7 novembre 1969

intitulé

Propositions de réforme fiscale

Le 15 mai 1970

## INTRODUCTION

George Weston Limited est le plus grand producteur et distributeur de produits alimentaires du Canada. Les ventes annuelles de ses entreprises consolidées et non consolidées, qui dépassent \$3½ milliards par an, sont réalisées par l'intermédiaire d'un réseau d'environ 300 compagnies dans toute l'Amérique du Nord. Plus de la moitié de ses ventes totales (y compris celles de Loblaws) sont réalisées en dehors du Canada, surtout aux États-Unis. La compagnie compte 13,000 actionnaires et 97 p. 100 de ses actions sont entre les mains de résidents canadiens.

L'actif de notre complexe dépasse \$1 milliard. George Weston Limited et ses filiales emploient plus de 50,000 personnes. La Compagnie joue un rôle important dans la vie économique du pays et elle contribue pour une large part aux recettes des gouvernements à tous les paliers par ses impôts directs et indirects.

Parmi les compagnies qui font partie du Groupe Weston, citons les noms bien connus de Eddy Paper, Tamblin's, National Tea, Neilson, Willards, Boulangeries Weston Limited, Loblaws, McCormick's, British Columbia Packers, Somerville Industries, Westfair Foods, Kelly, Douglas and Nabob Foods. On trouvera une liste plus complète à l'annexe A.

Au cours du développement de cette grande compagnie nord-américaine, la propriété partielle ou totale d'un grand nombre de compagnies canadiennes a été maintenue au Canada et, dans certains cas, elle a été rapatriée au Canada après être passée dans des mains étrangères. Citons le cas récent de Brown Forest Industries Limited qui a coûté environ \$30 millions. En outre, la compagnie a acquis une place importante dans le secteur des denrées alimentaires aux États-Unis.

## Plan du mémoire

1. Jugement d'ensemble sur le Livre blanc.
2. Principes économiques et sociaux.
3. Commentaires sur certains aspects essentiels.



4. Specific concerns for George Weston Limited and subsidiaries.

#### 1. General Assessment of the White Paper

The Government is to be commended for tackling the very politically sensitive area of taxation with a view to developing a more equitable and effective tax system. The White Paper reflects a major examination of our present tax structure and the development of new proposals designed to accomplish these desirable ends.

However, we are deeply concerned about the procedure contemplated by the government for public review of its tax reform proposal and the target date set for implementation. The White Paper outlines massive fundamental changes to a great many of the basic features of our tax structure. The scope covered and the complexity of the subject make it exceedingly difficult to assess the merits of individual proposals not only in relation to the existing tax system, but also by comparison with other possible alternatives.

Public review and appraisal to date has been hampered by the lack of adequate information concerning essential details of many of the proposals, and the absence of reliable forecasts of their economic effect. It is, however, clear that substantial changes will be required to many important proposals if they are to meet general acceptance. This in itself greatly complicates the problem of developing responsible recommendations.

We are also concerned about the apparent lack of recognition of the need for careful planning for the considerable undertaking involved in implementing changes of this magnitude. The process of drafting the necessary legislation and submitting it to thorough examination by Parliament prior to enactment would be time consuming. In addition substantial planning would be required to prepare for the administration of a radically altered tax system, including the training of staff, development of new forms, new reporting and record-keeping procedures and informing the public concerning their new obligations. Little of this work can be commenced until the broad outlines of the tax reform package have been settled.

4. Préoccupations propres à George Weston Limited et ses filiales.

#### 1. Jugement d'ensemble sur le Livre blanc

Il faut faire l'éloge du gouvernement, qui a abordé le domaine de la fiscalité, extrêmement délicat sur le plan politique, en s'efforçant d'instaurer un système fiscal plus efficace et plus équitable. Le Livre blanc résulte d'un examen majeur de notre structure fiscale actuelle et de la mise au point de nouvelles propositions destinées à accomplir ces objectifs souhaités.

Cependant, la méthode envisagée par le gouvernement pour soumettre au public ses propositions de réforme fiscale et la date fixée pour leur promulgation ne sont pas sans nous préoccuper sérieusement. Le Livre blanc expose des changements fondamentaux considérables qui doivent toucher un grand nombre des caractéristiques essentielles de notre structure fiscale. La gamme et la complexité des questions étudiées ne rendent pas la tâche facile à celui qui veut juger la valeur des propositions individuellement, non seulement par rapport au système fiscal actuel mais également par rapport à d'autres solutions possibles.

Le manque de renseignements suffisants sur les détails essentiels d'un grand nombre des propositions et l'absence de prévisions certaines de leurs répercussions économiques en ont rendu difficile, jusqu'à présent, l'examen et le jugement par le public. Il est cependant clair qu'un grand nombre de propositions importantes devront faire l'objet de changements considérables si le gouvernement veut obtenir un consensus général. Cet état de choses, en soi, complique énormément le problème de l'élaboration de recommandations réfléchies.

En outre, il semble qu'on ne prend pas conscience de la nécessité d'une planification minutieuse avant d'entreprendre la tâche considérable que représente la mise en œuvre des changements de cette ampleur et ce facteur ne laisse pas de nous inquiéter. La rédaction des lois nécessaires et leur présentation au Parlement en vue d'un examen approfondi avant leur promulgation prendrait beaucoup de temps. En outre, il faudrait effectuer une planification considérable pour mettre sur pied l'administration d'un système fiscal profondément remanié; citons, entre autres, la formation du personnel, la préparation de nouvelles formules, les nouvelles méthodes de présentation et les nouveaux procédés de tenue de registres et l'information du public sur ses nouvelles obligations. Or, il y a très peu de ce travail qui peut être entrepris avant que les grandes lignes de l'ensemble de la réforme fiscale n'aient été déterminées.

It seems clear at this stage that the government's present program attempt to accomplish far too much in too short a time. The effective assessment of individual proposals and alternatives will be virtually impossible unless the program of reform is revised so as to provide for the introduction of changes over a period of several years. This would give an opportunity for an orderly review and assessment of all major aspects of the reform.

We do not underrate the problem that would be involved in developing a program of tax reform that could be dealt with in stages over a period of years. Nevertheless, it seems clear that such a program will be essential if we are to avoid extremely costly mistakes that would be difficult to redress.

It is not practical for George Weston Limited, in the space of time available, to comment on every aspect of the White Paper proposals and, therefore, we have decided to confine ourselves to a discussion of the economic and social philosophy, certain major proposals, and specific concerns for George Weston Limited and its subsidiaries.

## 2. Economic and Social Philosophy

The modern industrial economy of the western world has been nurtured and developed in an environment which created incentives to individuals and organizations to marshal the resources of manpower, capital and raw materials to exert energy and be inventive in such a manner as to increase the economic results of human endeavour to the highest level ever achieved. This system has far out-stripped the accomplishments of other social and economic orders. While we applaud the concept of equity for all taxpayers and are cognizant of and sympathetic for those who are less well off, we are concerned that the incidence of the tax proposals will be such as to work against the best interests of all Canadians. The White Paper itself estimates that the proposed tax system will withdraw annually over \$ $\frac{1}{2}$  billion from the private sector, and this amount has been challenged in other quarters as a gross underestimation. These additional tax revenues will likely come from those elements in the population that are the "doers" as well as the "savers" and "providers" of capital. It is our view that in its present state of development, Canada requires and will continue to require increasingly large amounts of investment capital, as well as the application of energy, initiative and inventiveness if we are to attain economic results comparable with other western countries, particularly the United States. In this environment, by comparative

Il semble donc clair à ce stade que le programme actuel du gouvernement s'efforce d'accomplir trop de choses en trop peu de temps. Il sera pratiquement impossible de porter un jugement valable sur les propositions et les solutions de rechange individuelle si l'on ne révisé pas le programme de réforme de manière à échelonner les changements sur plusieurs années. Il serait alors possible d'examiner et d'évaluer méthodiquement tous les aspects majeurs des réformes.

Nous ne sous-estimons pas les problèmes qu'entraînerait la mise au point d'un programme de réforme fiscale qui serait appliqué par étapes au cours d'un certain nombre d'années. Néanmoins, il semble clair que ce programme serait essentiel si nous voulons éviter des erreurs extrêmement coûteuses qui seraient difficiles à redresser.

Étant donné le temps qui nous est imparti, il n'est pas pratique pour George Weston Limited de présenter nos commentaires sur chaque aspect des propositions du Livre blanc et, par conséquent, nous avons décidé de nous cantonner à une discussion des principes économiques et sociaux, de certaines propositions essentielles et des préoccupations propres à George Weston Limited et à ses filiales.

## 2. Principes économiques et sociaux

L'économie industrielle moderne du monde occidental a pris naissance et s'est développée dans un milieu qui a incité les particuliers et les organismes à rassembler les ressources de main-d'œuvre, de capitaux et de matières premières de façon à obtenir les meilleurs résultats économiques grâce à l'énergie déployée et à l'esprit d'invention. Ce système a dépassé de beaucoup les réalisations d'autres systèmes socio-économiques. Certes, nous applaudissons la notion d'équité pour tous les contribuables et nous déplorons le sort des moins favorisés, dont nous sommes conscients, mais nous craignons que l'incidence des propositions fiscales aille à l'encontre des meilleurs intérêts de tous les Canadiens. Le Livre blanc estime lui-même que le système fiscal proposé entraînera une ponction annuelle de \$ $\frac{1}{2}$  milliard du secteur privé et certains ont estimé que ce montant représentait une sous-estimation grossière. Ces recettes fiscales supplémentaires proviendront probablement des éléments de la population qui sont parmi les plus dynamiques ainsi que des épargnants et des bailleurs de fonds. À notre avis, étant donné son stade actuel de développement, le Canada a besoin et continuera d'avoir besoin de montants de plus en plus importants de capitaux destinés à l'investissement ainsi que d'énergie, d'initiative et d'esprit d'invention si nous voulons atteindre des résultats économiques comparables à ceux des autres pays occidentaux et en particulier des États-Unis. Dans



rewards, capable people will be magnetically attracted to the United States and potentially needed talent from the United States and elsewhere not attracted to this country. Capital being an international commodity will seek a more hospitable climate for investment.

The White Paper proposals are based on the evident tendency of our governments to assume greater responsibility for the management and disposition of the savings generated by the economy and to reduce the scope for development of the economy by the private sector in response to market forces. We are concerned with the inadequate recognition of the limitations on our ability to achieve social goals through redistribution of tax burdens. An attempt to finance significant tax reductions for those with relatively low incomes by tax increases on middle and upper income groups that are already heavily taxed, and by additional taxation of savings and wealth, rather than from the natural increase in revenues flowing from expansion in the economy involves the serious danger of stifling economic growth. It must surely be evident that those with low incomes, including those who do not presently pay income tax, stand to gain more through policies designed to promote healthy expansion in the economy than from tax reductions financed by excessively burdensome taxation of other income groups.

Probably the most important limiting factor in this connection is the relationship between the Canadian and the U.S. rates of tax. Canadian rates of tax on income in the middle income range are already substantially higher than those of the United States. A further increase in the disparity involves risks that are difficult to assess. The introduction of a more severe form of capital gains tax than that imposed in the United States, on top of our present heavy death duties, would represent a further important shift in the existing relationship of U.S. and Canadian tax burdens which could well have profound effects on savings and investment in Canada.

In our view it is of paramount importance to ensure a satisfactory rate of growth in the Canadian economy. Without this, our pursuit of social objectives will be frustrated. Furthermore, we may face pressures on our political independence that could prove dif-

ce contexte, étant donné la différence d'avantages les États-Unis exerceront un attrait magnétique sur les gens compétents et notre pays n'attirera pas les individus talentueux dont nous avons besoin des États-Unis ou d'ailleurs. Comme les capitaux constituent un bien international, ils rechercheront un climat plus hospitalier à l'investissement.

Les propositions du Livre blanc reposent sur la tendance évidente de nos gouvernements à assumer une responsabilité plus grande de la gestion et de l'utilisation de l'épargne engendrée par l'économie et à réduire le champ d'expansion laissé au secteur privé en réponse aux forces du marché. Le fait que les limites de notre capacité de réaliser des objectifs sociaux en redistribuant le fardeau fiscal ne sont pas suffisamment reconnues ne laisse pas de nous inquiéter. La tentative de financer des réductions sensibles du fardeau fiscal des contribuables disposant d'un revenu relativement faible au moyen d'un accroissement du fardeau fiscal des contribuables appartenant aux tranches de revenu moyen et supérieur, déjà lourdement imposés, et d'une imposition supplémentaire de l'épargne et de la richesse au lieu de compter sur l'augmentation naturelle des recettes fiscales qui résulte de l'expansion de l'économie risque gravement d'étouffer l'expansion économique. Il doit sauter aux yeux que ceux qui disposent d'un faible revenu, surtout ceux qui ne paient pas d'impôt sur le revenu à l'heure actuelle, ont des chances de profiter davantage d'une politique conçue pour assurer l'expansion saine de l'économie que de réductions fiscales financées par une imposition excessivement lourde d'autres groupes de revenu.

Le facteur probablement le plus restrictif à cet égard est le rapport entre les taux d'imposition au Canada et aux États-Unis. Les taux canadiens de l'impôt sur le revenu frappant les contribuables disposant d'un revenu moyen sont déjà considérablement plus élevés que ceux des États-Unis. Accroître la disparité comporte des risques qu'il est difficile de mesurer. Si, en plus de nos impôts sur les successions qui sont déjà très lourds, le gouvernement canadien devait instituer un impôt sur les gains de capital plus rigoureux qu'aux États-Unis, le déséquilibre qui existe déjà entre le fardeau fiscal en vigueur aux États-Unis et au Canada s'accroîtrait encore davantage et pourrait avoir des effets profonds sur l'épargne et l'investissement au Canada.

A notre avis, il est extrêmement important d'assurer un taux d'expansion satisfaisant de l'économie canadienne. Sinon, notre poursuite d'objectifs sociaux sera vaine. En outre, des pressions ne manqueront pas de s'exercer sur notre indépendance politique et il pourrait

ficult control if we fail to keep pace with the growth in the U.S. economy. During the last five years Canada's per capita gross national product has been no more than three quarters of that of the United States and for some of those years has been little more than two-thirds. It is difficult to assess the extent of the disparity that can be tolerated with reasonable safety, but it is clearly essential that we pursue policies designed to maintain a growth rate in the Canadian economy sufficient to avoid a substantial widening of the gap.

While the White Paper verbally acknowledges the necessity of ensuring that the tax system does not interfere seriously with economic growth and productivity, its proposals appear to negate this and to be primarily concerned with achieving a more equitable distribution of the tax burden. The proposed increases in exemptions, reduced rates of tax on very low incomes, and the introduction of a capital gains tax are intended to improve the overall equity of the tax system. It is questionable, however, whether the improvement in equity to be achieved by the present proposals would be sufficient to justify their adverse effects on domestic savings and investment, attraction and retention of skilled and industrious individuals, and the ability of our industry to meet international competition in domestic and foreign markets. To be more specific:

(a) In connection with the effect of the government's proposals on savings and investment, the White Paper estimates reduced total domestic personal and corporate savings of some \$525 million in the fifth year of the new system. It seems clear, however, that this takes into account only the estimated reduction in the amount *available* for investment and ignores any reduction due to weakened *incentive* to invest.

The incentive to invest rather than to consume is likely to be materially reduced by the introduction of tax on capital gains at full personal rates in respect of most types of assets and at 50 per cent of full rates in respect of shares of widely held Canadian companies. The inhibiting effect of capital gains taxation on savings and investment would be aggravated by failure to provide for adjustment of capital gains and losses to reflect the effects of inflation and would be further compounded by continuing the imposition of estate and gift taxes at rates that were

s'avérer difficile de les contrôler si le rythme de notre expansion n'est pas aussi rapide que celui en vigueur aux États-Unis. Au cours des cinq dernières années, le produit national brut du Canada par habitant n'a pas été de plus de trois quarts de celui des États-Unis et pendant certaines de ces années il en a à peine dépassé les deux tiers. Il est difficile d'évaluer avec suffisamment de précision l'écart qui peut être toléré mais il est essentiel que nous poursuivions une politique visant à maintenir un taux d'expansion de l'économie canadienne suffisant pour éviter une augmentation sensible de l'écart actuel.

Certes le Livre blanc reconnaît en termes explicites la nécessité de veiller à ce que le système fiscal n'entrave point gravement l'expansion économique et la productivité, mais ses propositions semblent infirmer ce principe et se soucier en premier lieu de réaliser une distribution plus équitable du fardeau fiscal. L'augmentation envisagée des exemptions, la réduction des taux d'impôt sur les revenus très faibles et l'introduction d'un impôt sur les gains de capital ont pour but d'améliorer dans l'ensemble l'équité du système fiscal. On peut se demander cependant si l'équité plus grande qui doit découler des propositions actuelles serait suffisante pour justifier les effets nocifs de ces dernières sur l'épargne et l'investissement dans le pays, sur la faculté d'attirer et de retenir les individus compétents et industriels et sur l'aptitude de notre industrie à faire face à la concurrence internationale sur les marchés intérieurs et étrangers. Soyons plus précis:

a) En ce qui concerne l'effet des propositions du gouvernement sur l'épargne et l'investissement, le Livre blanc estime que la réduction totale de l'épargne des particuliers et des corporations dans notre pays s'élèverait à environ \$525 millions au cours de la cinquième année du nouveau système. Cependant, il semble clair que cette estimation ne prend en considération que la réduction estimée du montant *disponible* pour l'investissement et laisse de côté toute réduction due à l'affaiblissement de l'*incitation* à investir.

L'incitation à investir plutôt qu'à consommer est susceptible d'être sensiblement réduite par l'avènement d'un impôt sur les gains de capital dont les taux correspondraient aux taux de l'impôt sur les particuliers pour la plupart des catégories d'actif et à 50 p. 100 des pleins taux à l'égard des actions des compagnies canadiennes ouvertes. L'effet restrictif de l'imposition des gains de capital sur l'épargne et l'investissement serait aggravé par l'absence de mesures de redressement des gains et pertes de capital visant à tenir compte des effets de l'inflation et égale-



considered to be severe even in the absence of any form of tax on capital gains.

It is important not to underrate the significance of these considerations in the minds of investors and those with the initiative and enterprise essential to the growth process. If there were no alternatives open to them it is possible that the adverse effects would have relatively little consequence for the economy. However, alternatives do exist and we must be particularly careful to ensure that the climate in Canada for productive investment and innovative activity compares reasonably favourably with that of the United States.

(b) The proposed treatment of the proceeds of sale of goodwill as ordinary income taxable at full rates would seriously detract from the motivation to innovation and enterprise that is essential to creation of new wealth and expanded earnings potential. The taxation of gains on the sale of shares of closely held companies as ordinary income would have the same damaging effect, since such gains generally reflect increased earnings potential rather than retained earnings. This would be considerably more severe than the treatment of similar gains in the United States where the rate of tax is in any event limited to one half the normal rate, and gains of this kind are frequently not subject to any capital gains tax due to the combination of roll-over provisions and tax-free adjustment of values on death.

(c) The ability to attract to Canada and retain highly skilled individuals would be seriously affected by the proposals for taxing realized and unrealized capital gains, by the relatively high personal rates of tax on earned income, and by the absence of incentive provisions comparable to those available in the United States and other countries offering equal or better opportunities for rewarding employment. The proposed requirement to value assets on leaving Canada and account for tax on unrealized gains would represent a serious impediment to international transfers of key personal. The potential problems faced by U.S. citizens when considering employment in Canada for a short or protracted period would be particularly formidable in view of the differences between the proposed Canadian tax systems and that of the United States, for which they would remain liable as U.S. citizens.

ment par suite du maintien de l'imposition des biens transmis par décès et des dons à des taux qui ont été considérés rigoureux même à une époque où il n'existait aucun impôt sur les gains de capital.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces facteurs dans l'esprit des investisseurs et de ceux qui font preuve de l'initiative et de l'esprit d'entreprise—éléments essentiels du processus d'expansion. Si les mesures fiscales ne laissaient pas aux investisseurs la porte ouverte à d'autres possibilités, il est possible que les effets nocifs auraient relativement peu de conséquences pour l'économie. Cependant, ils disposent d'autres moyens et nous devons nous montrer particulièrement prudents pour nous assurer que le climat de l'investissement et de l'activité innovatrice au Canada se compare favorablement avec celui des États-Unis.

b) Le traitement proposé pour le produit de la vente de la clientèle comme un revenu impossible ordinaire aux pleins taux réduirait gravement l'incitation à innover et l'esprit d'entreprise qui sont essentiels à la création de nouvelles richesses et à un potentiel accru de gains. L'imposition des gains réalisés sur la vente d'actions de compagnies fermées comme un revenu ordinaire aurait le même effet nocif puisque ces gains reflètent généralement une augmentation du potentiel de gains plutôt que des bénéfices non répartis. Cette imposition serait considérablement plus grave que le traitement des gains analogues aux États-Unis où le taux d'impôt est de toute façon limité à la moitié du taux normal et où les gains de cette sorte ne sont généralement soumis à aucun impôt sur les gains de capital du fait de la combinaison des dispositions de roulement et de l'ajustement en franchise d'impôt des valeurs au décès.

c) L'aptitude du Canada d'attirer et de garder des individus hautement qualifiés serait gravement mise en cause par les propositions visant à imposer les gains de capital réalisés et non réalisés, par les taux d'impôt personnel sur le revenu gagné relativement élevés et par l'absence de dispositions comparables à celles en vigueur aux États-Unis et dans d'autres pays qui offrent des conditions de rémunération égales ou meilleures. La proposition visant à évaluer les biens d'un résident qui quitte le Canada et à assujettir à l'impôt les gains non réalisés représenterait un obstacle grave aux mutations du personnel clé dans le monde. Les problèmes auxquels les citoyens américains auraient à faire face lorsqu'ils envisagent de travailler au Canada pendant une période courte ou prolongée seraient particulièrement graves étant donné les différences entre le système fiscal canadien envisagé et celui des États-Unis auquel ils continueraient d'être assujettis en tant que citoyens américains.

(d) The proposal to impose tax on capital gains realized by non-residents on the sale of shares of a closely held Canadian company and on realized and unrealized gains in respect of substantial holdings in widely held Canadian companies would seriously impair our ability to attract foreign investment unless effectively nullified by treaty arrangements.

(e) The proposed rates of corporation tax would remain higher than those imposed in the United States, and the effective burden of corporations taxes would be further increased by higher costs of skilled management and technical staff.

(f) The discriminatory treatment of foreign investment with regard to capital gains and pension fund investments will tend to discourage foreign investment by Canadians and encourage repatriation of existing foreign investments. We believe that this is an unsound policy for Canada. In an increasingly international world, Canada should be reaching out beyond its borders. Investment by Canadians in operations, particularly in the United States, will permit a broader and more economic basis for Canadian participation in the North American market. If there is concern to protect Canadian sovereignty, direction and ownership, this can be achieved by other means than having Canadians divest themselves of their foreign holdings to acquire domestic holdings from foreigners.

(g) Expansion of Canadian owned companies on an international scale would be discouraged by the proposed system of partial integration of personal and corporation taxes favouring purely domestic operations. Access to world markets and the ability to develop and exploit improvements in technology will increasingly depend on the initiative of Canadian industry in the pursuit of opportunities for expansion, both in Canada and abroad. A policy of discrimination in favour of domestic operations is highly undesirable from this point of view. It is also worth noting that such impediments to international investment would be seriously damaging to Canada if other countries adopted a similar approach.

(h) The withdrawal of major incentives to resource industries involves the risk of seriously reducing the rate of growth in a sector that has provided a major stimulus to the economy as a whole and for the least devel-

d) La proposition visant à imposer les gains de capital réalisés par les non-résidents sur la vente d'actions d'une compagnie canadienne fermée et sur les gains réalisés et non réalisés à l'égard d'un avoir important dans des compagnies canadiennes ouvertes mettrait gravement en cause notre aptitude à attirer les investissements étrangers à moins que l'effet de ces dispositions ne soient effectivement annulé par des accords fiscaux.

e) Les taux proposés de l'impôt sur les corporations resteraient plus élevés que ceux en vigueur aux États-Unis et le fardeau effectif des impôts sur les corporations serait encore accru par les coûts plus élevés des dirigeants et du personnel technique qualifié.

f) Le traitement différentiel appliqué aux investissements étrangers en ce qui concerne les gains de capital et les placements des caisses de retraite aboutira à décourager les investissements effectués par les Canadiens à l'étranger et à encourager le rapatriement des investissements étrangers existants. Or, nous estimons qu'il s'agit là d'une politique malsaine pour le Canada. Alors que le monde prend de plus en plus des dimensions internationales, le Canada devrait s'efforcer de plus en plus de dépasser ses frontières. Les investissements effectués par les Canadiens dans les entreprises, surtout aux États-Unis, assureront des bases plus larges et plus économiques à la participation canadienne au marché nord-américain. Si l'on se préoccupe de protéger la souveraineté, la direction et la propriété canadienne, on peut y parvenir par d'autres moyens qu'en poussant les Canadiens à se départir de leur participation étrangère pour racheter la participation des étrangers dans nos entreprises.

g) Le système envisagé d'intégration partielle des impôts personnels et des impôts des corporations favorisant les entreprises purement nationales découragerait l'expansion des compagnies aux mains des Canadiens à l'échelle internationale. L'accès aux marchés mondiaux et l'aptitude à mettre au point et à exploiter les progrès de la technologie dépendront de plus en plus de l'initiative de l'industrie canadienne dans la poursuite des possibilités d'expansion à la fois au Canada et à l'étranger. À cet égard, une politique différentielle qui favorise les entreprises nationales est très fâcheuse. Il vaut également la peine de noter que les entraves aux investissements internationaux nuiraient gravement au Canada si les autres pays adoptaient des méthodes analogues.

h) La suppression de stimulants importants dont jouissaient les industries extractives entraîne le risque de réduire gravement le taux d'expansion dans un secteur qui a apporté un élan essentiel à l'économie dans



oped regions of the country in particular. In the absence of comparable reductions in the incentives provided for mineral development elsewhere, the proposed changes seem likely to divert exploration and development capital to other parts of the world.

(i) The proposal to impose tax on capital gains realized by non-residents on the sale of shares of a closely-held Canadian company and on realized and unrealized gains in respect of substantial holdings in widely-held Canadian companies would seriously impair our ability to attract foreign investment unless effectively nullified by treaty arrangements.

The Canadian economy is already subjected to one of the highest levels of per capita government expenditure in the world. This it can ill afford in the competitive international marketplace. A plan should be developed in co-operation with other levels of Government wherein total tax revenues will be contained within a percentage of Gross National Product reasonably competitive with other countries, particularly U.S.A. and expenditures would be tailored conjunctively with debt management within such resources. This would be applying principles that citizens in their personal and business life must follow themselves to remain financially sound.

### 3. Comments of Central Features

#### Capital gains

As indicated earlier, we believe that taxation of capital gains in the manner proposed would severely inhibit savings and new investment and would greatly reduce the incentive to the exercise of initiative and enterprise in promoting new ventures and the development of new and expanded sources of wealth. The proposed treatment of goodwill gains reflecting increased earning potential would be particularly damaging in this respect.

While the relative importance of the various factors that contribute to economic growth may not be easily determined, the main contributions to per capita growth appear to be new capital investment and a variety of factors for which measurement is difficult and which are generally treated as residual elements. The residual category,

son ensemble et aux régions les moins développées du pays en particulier. Si les pays étrangers n'appliquent pas de réductions comparables des stimulants à l'essor des industries extractives, les changements envisagés détourneront vraisemblablement les capitaux destinés à l'exploration et à l'aménagement des ressources vers d'autres parties du monde.

i) La proposition visant à imposer les gains de capital réalisés par des non-résidents sur la vente d'actions de compagnies canadiennes fermées et sur les gains réalisés et non réalisés à l'égard des participations importantes dans les compagnies canadiennes ouvertes nuirait gravement à notre aptitude à attirer les investissements étrangers à moins que l'effet de la disposition ne soit annulé par des accords fiscaux.

Les dépenses de nature étatique par tête d'habitant auxquelles l'économie doit faire face sont déjà parmi les plus élevées du monde. Or, elle peut à peine se le permettre face à la concurrence internationale. Il faudrait mettre au point un programme en collaboration avec d'autres paliers de gouvernement d'après lequel le total des recettes fiscales serait maintenu à un pourcentage du produit national brut de manière à pouvoir concurrencer raisonnablement les autres pays, et en particulier les États-Unis; les dépenses seraient établies en proportion et l'administration de la dette devrait se faire compte tenu de ces ressources. Une telle méthode consisterait à respecter les principes dont doivent s'inspirer les citoyens dans leur vie privée et au cours de leurs affaires s'ils veulent que leurs finances restent saines.

### 3. Commentaires sur les caractéristiques Principales

#### Gains de capital

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, nous estimons que l'imposition des gains de capital selon la manière proposée enlèverait gravement l'épargne et les nouveaux investissements et réduirait considérablement le stimulant à l'initiative et à l'esprit d'entreprise dans le lancement de nouvelles entreprises, le développement de sources de richesse nouvelles et l'essor des sources actuelles. Le traitement proposé des gains de la clientèle reflétant un potentiel de gains accrus serait particulièrement nuisible.

Alors qu'il n'est pas facile de déterminer l'importance relative des divers facteurs qui contribuent à l'expansion économique, il semble que les facteurs principaux de l'expansion par tête d'habitant sont les investissements à long terme et une variété de facteurs difficilement mesurables et généralement considérés comme des éléments résiduels. La

sometimes referred to as "technical change", is clearly a major element in the economic growth process. A study prepared for the Royal Commission on Taxation by T. A. Wilson and N. H. Lithwick indicated that 46 per cent of the increase in potential Canadian private non-farm output during the period 1926 to 1963 was attributable to the residual, "technical change" factors, 23 per cent to increased capital input, and 31 per cent to increase in the labour force. Since an increase in the labour force would be a relatively minor factor contributing to economic growth in per capita terms, it seems clear that the per capita growth process depends heavily on the "technical change" category. This includes such factors as improvement in the quality of the labour force and in management skills, technological developments relating to products and to production and distribution equipment and methods, improved utilization of resources of labour and material, and innovation in applying new methods and exploiting new opportunities.

It is clear that most of these factors depend to a considerable degree on what is commonly described as entrepreneurial initiative. While this may take many forms, it is perhaps most frequently found in new businesses established and financed through the efforts of imaginative individuals who are prepared to assume risks and to devote their energies in the attempt to establish new ventures and to develop their earning potential. Successful ventures of this kind result in the creation of essentially new sources of wealth. When new earning potential has been adequately established this will be reflected in the value of the new enterprise. The owners may choose to take their reward in the form of increased income or in the form of a capital gain. The latter would seem preferable since it would enable enterprising investors to devote their capital and talent to the promotion of other new ventures.

The White Paper proposes to treat good-will gains represented by increased earning potential realized on the disposal of shares of a closely-held company as ordinary income. While the purchaser may, in some cases, be permitted to amortize the amount paid for

catégorie des éléments résiduels que l'on désigne quelquefois sous le nom de «changements technologiques» est nettement un élément important du processus de croissance économique. Une étude faite par la Commission royale d'enquête sur la fiscalité par T. A. Wilson et N. H. Lithwick indiquait que l'augmentation du produit potentiel privé au Canada au cours de la période s'étalant de 1926 à 1963, à l'exception des produits agricoles, était attribuable aux facteurs résiduels dits de «changements technologiques» dans la proportion de 46 p. 100, qu'elle était due dans la proportion de 23 p. 100 à l'augmentation des capitaux investis et dans la proportion de 31 p. 100 à l'augmentation de la main-d'œuvre. Puisqu'une augmentation de la main-d'œuvre constituerait un facteur relativement peu important de l'expansion économique par tête d'habitant, il semble clair que le processus d'expansion par tête d'habitants dépend pour une grande partie de la catégorie des changements technologiques. Dans cette catégorie, on range des facteurs comme le perfectionnement de la main-d'œuvre, le perfectionnement des talents de gestion, les progrès technologiques se rapportant aux produits ainsi qu'au matériel et aux méthodes de production et de distribution, la meilleure utilisation des ressources de main-d'œuvre et de matériaux et l'innovation dans l'application des nouvelles méthodes et dans l'exploitation des nouvelles possibilités.

Il est clair que la plupart de ces facteurs dépendent dans une large mesure de ce que l'on appelle communément l'initiative des entrepreneurs. Tandis que celle-ci peut revêtir un grand nombre de formes, on la trouve surtout dans les nouvelles entreprises récemment établies et financées grâce aux efforts d'individus riches d'imagination qui sont prêts à prendre des risques et à consacrer leur énergie en vue de lancer de nouvelles entreprises et de développer leur potentiel de gains. Les entreprises de ce genre qui sont couronnées de succès aboutissent à la création de sources de richesses essentiellement nouvelles. Lorsque le nouveau potentiel de gains a été suffisamment établi, il se reflétera dans la valeur de la nouvelle entreprise. Les propriétaires peuvent choisir de prendre leur rétribution sous forme de revenu accru ou sous forme de gains de capital. Cette dernière modalité semblerait préférable puisqu'elle permettrait aux investisseurs entreprenants de consacrer leurs capitaux et leurs talents au lancement d'autres entreprises.

Le Livre blanc propose de traiter les gains de la clientèle représentée par le potentiel de gains accru réalisés lors de l'aliénation des actions d'une corporation fermée comme un revenu ordinaire. Bien sûr, l'acheteur peut dans certains cas être autorisé à amortir le



goodwill, this is not assured in all cases. In any event it is questionable whether this would result in a substantial increase in the price realized the vendor. This treatment must be compared to that given to similar gains realized in the United States. There, the owner of a business that has established substantial goodwill value based on demonstrated earning potential faces the prospect of including no more than 50 per cent of his gain in income if he disposes of his investment in a taxable transaction. Alternatively, he may arrange to sell his interest in exchange for shares of a public company in which case he will suffer no immediate tax, and if he retains the shares received by way of consideration until his death, will escape capital gains tax entirely.

While it is not suggested that the U.S. system be adopted in Canada, it is nevertheless clear that our treatment of gains of this kind should not be excessively burdensome by comparison. We would, for example, suggest that the artificial distinction between closely-held and widely-held companies should be abandoned, and that no more than 50 per cent of the gains realized on the disposal of shares of either type of company be included in income, subject to a maximum rate of tax no higher than that in effect in the United States. Provision should also be made for roll-over of re-invested gains so as to avoid the introduction of an undesirable impediment to transfers of capital from one form of investment to another.

In addition, we feel strongly that a tax on capital gains should not be introduced without a major withdrawal from the estate tax and succession duty field. The present gift and estate tax and succession duty structure was developed at a time when there was no taxation of capital gains, and the combination of both forms of tax on wealth would seriously impair the incentive to savings, particularly for investments, involving the prospect of growth associated with more than normal risk. Estate taxes and succession duties no longer represent a major source of revenue to the federal and provincial governments and it seems clear that they would no longer be required to serve the social and equitable purposes for which they were originally intended following the introduction of a capital gains tax except possibly as a means of limiting undue accumulations of wealth. Accordingly, it is suggested that this form of taxation be limited to taxation of very large

montant versé pour la clientèle mais cela n'est pas sûr dans tous les cas. En tout cas, il est douteux que ceci puisse aboutir à une augmentation substantielle du prix réalisé par le vendeur. Il faut comparer ce traitement à celui qui est accordé aux gains analogues réalisés aux États-Unis. Dans ce pays, le propriétaire d'une entreprise qui a établi une valeur élevée de sa clientèle d'après son potentiel de gains prouvé se trouve devant la perspective de ne pas inclure plus de 50 p. 100 de son gain dans son revenu s'il aliène son investissement dans une transaction impossible. Ou encore, il peut faire en sorte de vendre sa part en échange d'actions d'une compagnie publique, ce qui lui permettra d'échapper à l'impôt dans l'immédiat et s'il garde les actions reçues à titre onéreux jusqu'à son décès, il échappera entièrement à l'impôt sur les gains de capital.

Nous ne voulons pas laisser entendre qu'il faudrait adopter le système américain au Canada, mais il est clair néanmoins que notre manière de traiter les gains de cette nature ne devrait pas être excessivement lourde par comparaison. Nous recommandons par exemple d'abandonner la distinction artificielle entre les compagnies fermées et les compagnies ouvertes, de ne pas inclure plus de 50 p. 100 des gains réalisés lors de l'aliénation des actions quel que soit le genre de compagnies, et de fixer un plafond au taux d'impôt; ce plafond ne devrait pas être plus élevé que celui en vigueur aux États-Unis. Il faudrait également stipuler des dispositions de roulement des gains réinvestis de manière à éviter l'introduction d'une entrave fâcheuse au transfert de capitaux d'une forme d'investissement dans une autre.

En outre, nous sommes fermement convaincus qu'il ne faudrait pas instituer un impôt sur les gains de capital avant que le fisc ne se retire, dans une grande mesure, du champ de l'impôt sur les biens transmis par décès et des droits de succession. Le barème actuel de l'impôt sur les dons et de l'impôt sur les biens transmis par décès et des droits de succession a été établi à une époque où il n'y avait pas d'imposition de biens de capital; or la combinaison des deux formes d'impôt sur la richesse entraverait gravement les stimulants à l'épargne, surtout à propos des fonds destinés aux investissements prometteurs dont le risque est supérieur à la moyenne. L'impôt sur les biens transmis par décès et les droits de succession ne représentent plus une source essentielle de recettes fiscales pour le gouvernement central et les gouvernements provinciaux et une fois que l'impôt sur les gains de capital serait instauré, il semble clair qu'ils ne seraient plus nécessaires pour répondre aux

estates and at substantially reduced rates following the introduction of a general system of taxation of capital gains.

Another important criticism of the White Paper proposals for the taxation of capital gains relates to the absence of any recognition of the overstatement of gains and understatement of losses resulting from the effects of inflation. It is, of course, recognized that a provision for adjustment of the basis of assets to reflect changes in the value of the dollar for purposes of determining capital gains and losses would involve many complications, and may not be practical from an administrative point of view. This does not, however, justify ignoring the problem. If no entirely satisfactory method of giving appropriate recognition to the effect of inflation can be developed, this should at least be taken into account in establishing the rates of tax to be applied in respect of capital gains.

There is another matter of some importance from the point of view of public acceptance of the proposals for taxing capital gains. We feel strongly that the taxation of capital gains should not be extended to taxation of gains realized on personal residences and other items of personal property. It seems evident that there is little, if any, net revenue to be derived from this source after taking into account additional administrative costs involved in ensuring adequate enforcement, let alone the cost to the public in complying with the reporting and record keeping requirements involved.

#### Five-year revaluation proposal

The proposal for a five-year revaluation of shares of widely held companies involves such serious objections as to far outweigh the problems that would be encountered if this feature of the proposals were to be dropped. In a paper dealing with this subject the Government has noted a number of objections that have been raised in connection with the five-year revaluation proposal, including:

- (a) the problem of liquidity for taxpayers required to pay tax without having realized a profit.
- (b) the likelihood that the proposals would result in the destruction of con-

objectifs sociaux et d'équité pour lesquels ils ont été établis à l'origine, sauf peut-être pour limiter l'accumulation excessive de richesses. Par conséquent, nous suggérons que cette forme d'imposition soit limitée à l'imposition des successions très importantes et que les taux soient fortement réduits après l'institution d'un système général d'imposition de gains de capital.

Une autre critique importante adressée aux propositions du Livre blanc en matière d'imposition de gains de capital a trait au fait que l'on n'a pas tenu compte de la surestimation des gains ni de la sous-estimation des pertes résultant de l'inflation. Évidemment nous reconnaissons qu'une disposition d'ajustement de la valeur des biens destinée à refléter les fluctuations de la valeur du dollar aux fins de déterminer les gains et les pertes entraînerait beaucoup de complications et qu'elle ne serait peut-être pas pratique du point de vue administratif. Cependant, ce n'est pas une raison pour ignorer le problème. Si l'on ne peut pas mettre au point une méthode entièrement satisfaisante, permettant de reconnaître d'une manière appropriée les effets de l'inflation, il faudrait au moins en tenir compte dans l'établissement des taux d'impôt applicables aux gains de capital.

Il existe une autre question qui revêt une certaine importance du point de vue de l'acceptation par le public des propositions d'imposition de gains de capital. Nous sommes fermement convaincus que l'imposition des gains de capital ne devrait pas s'appliquer aux gains réalisés sur les résidences personnelles ni sur d'autres éléments des biens personnels. Il apparaît évident que les recettes nettes que le fisc peut obtenir de cette source sont nulles ou quasi nulles si l'on prend en considération les frais administratifs supplémentaires entraînés pour faire respecter la loi, sans compter les frais que le public devra subir en matière de déclaration et de tenue de registres.

#### Proposition de réévaluation quinquennale

La proposition établissant la réévaluation quinquennale des actions de compagnies ouvertes fait l'objet d'objections graves au point de compenser bien davantage les problèmes auxquels on aurait à faire face si on l'abandonnait purement et simplement. Dans une étude se rapportant à cette question, le gouvernement a relevé un certain nombre d'objections qui ont été soulevées à l'occasion de la proposition de la réévaluation quinquennale et entre autres:

- a) le problème de liquidités pour les contribuables tenus de payer l'impôt sans avoir réalisé un profit.
- b) la probabilité que les propositions aboutiraient à faire perdre à certains



trolling blocks of shares of public companies and the fact that this would inhibit privately held companies from going public.

- (c) the probability that the proposal would stimulate foreign takeovers of closely-held Canadian companies, and
- (d) that non-resident parent companies would be penalized for making shares of their Canadian subsidiaries available to the Canadian public.

A further objection not noted in the Government's paper on the subject is that the holders of large blocks of shares of public companies for which there is a relatively thin or volatile market would be likely to realize less than the fair market value of their shares if forced to sell in order to provide funds for the payment of tax on unrealized gains.

In the light of serious objections to the revaluation proposal we believe that it should be dropped entirely. In principle a gain should not be taken into account until realized. Problems associated with taxation on a realization basis, such as the "lock-in" effect and the creation of impediments to mergers, acquisitions and corporate reorganizations would not appear to be insoluble. Reasonable provisions in this regard have been developed in the U.S. and elsewhere. We feel that the Government has shown too much concern with the problem of avoiding postponement of tax on accrued gains and that it would be preferable to provide generous provisions for postponement of tax on unrealized gains and on realized gains where the profits are re-invested.

We do not accept the proposition that it would be essential to tax unrealized gains on death in the absence of a revaluation provision of the kind proposed. However, the objection to taxation of accrued gains on death would be substantially reduced if estate tax and succession duties have been largely withdrawn as has been suggested earlier.

#### Integration of personal and corporation tax

One of the fundamental aspects of the Government's proposals for tax reform is the proposal to replace the present relatively simple system for dealing with dividends paid by corporations to their shareholders with a highly complex system of full or partial inte-

Canadiens le contrôle d'une société publique qu'ils détiennent grâce à un paquet d'actions et le fait que cette perspective pourrait amener les sociétés privées à ne pas placer leurs actions dans le public.

- c) la probabilité que la proposition encouragerait la main-mise d'étrangers sur des compagnies canadiennes fermées et
- d) le fait que les compagnies mères non-résidentes seraient pénalisées lorsqu'elles donneraient au public canadien la possibilité d'acquérir les actions de leurs filiales canadiennes.

Il y a encore une autre objection qui n'est pas indiquée dans le document du gouvernement sur la question: les titulaires de paquets importants d'actions de compagnies publiques pour lesquelles le marché est peu étendu ou inconstant réaliseraient probablement une somme inférieure à la juste valeur marchande de leurs actions s'ils étaient forcés de vendre pour obtenir les fonds nécessaires à l'acquittement de l'impôt sur les gains non réalisés.

À la lumière des objections graves portées contre la proposition de la réévaluation, nous estimons qu'elle devrait être entièrement éliminée. En principe, on ne doit tenir compte d'un gain qu'au moment où il est réalisé. Les problèmes liés à l'imposition établie en fonction de la réalisation, comme l'effet de «blo-cage» et la création d'entraves aux fusions, aux acquisitions et aux réorganisations d'entreprises n'apparaissent pas insolubles. Des dispositions raisonnables à cet égard ont été prises aux États-Unis et ailleurs. Nous estimons que le gouvernement s'est beaucoup trop soucié du problème d'éviter le report d'impôt sur les gains courus et qu'il serait préférable de stipuler des dispositions généreuses pour le report d'impôt sur les gains non réalisés et sur les gains réalisés lorsque les bénéfices sont réinvestis.

Nous n'acceptons pas l'argument selon lequel il serait essentiel d'imposer les gains non réalisés au moment du décès en l'absence d'une disposition de réévaluation comme celle qui a été proposée. Cependant, l'objection portée contre l'imposition des plus-values des biens courues au décès serait considérablement moins solide si l'impôt sur les biens transmis par décès et les droits de succession étaient, pour la plus grande partie, éliminés comme nous l'avons recommandé plus tôt.

#### Intégration de l'impôt personnel et de l'impôt sur les corporations

L'un des aspects fondamentaux des propositions de réforme fiscale consiste à remplacer le système actuel relativement simple du traitement des dividendes versés par les corporations à leurs actionnaires par un système extrêmement complexe d'intégration totale ou

gration of personal and corporation tax. We do not believe that the integration proposals are in any sense vital to the achievement of the main goals of tax reform, or that their economic implications are sufficiently understood. It is, however, abundantly clear that they involve many serious practical difficulties for which no satisfactory solutions have been suggested.

A number of serious objections to the proposals, so far as they affect the Weston organization, will be discussed in a subsequent section. These include the effect of the proposals on freedom of movement of surplus funds from one company to another, the treatment of dividends paid to shareholders out of surplus on which full Canadian tax has not been paid, the 2½ year limitation on the use of creditable tax, and the treatment of inter-corporate distributions of surplus accumulated prior to implementation of the new system.

Other objections to the integration proposals include the following:

(1) By giving shareholders credit only in respect of Canadian corporation tax the system would discriminate seriously against companies engaged in substantial foreign operations in a manner that appears entirely inconsistent with Canada's long term interests.

(2) Problems relating to the troublesome designated surplus provisions of the present legislation would be vastly compounded by the accumulation of surpluses in subsidiary companies in excess of the amounts on which full Canadian tax had been paid. This would occur as a result of income from foreign operations, capital cost allowances in excess of depreciation, depletion allowances and other forms of incentives, carry-over of losses from prior years and many other circumstances. There can be no justification for imposing full corporate tax on dividends received by one company from another in such circumstances. In any event, the practical effect of the proposal would be to permanently freeze such surpluses in the hands of the subsidiary. This would, over a period of time, create intolerable problems of inflexibility in the use of corporate funds.

(3) Directors of companies having more than one class of shares would be placed

partielle d'impôt personnel et d'impôt sur les corporations. Nous ne pensons pas que les propositions d'intégration soient indispensables à la réalisation des objectifs principaux de la réforme fiscale ni que leurs conséquences économiques soient suffisamment comprises. Cependant, il est très clair qu'elles comportent un grand nombre de difficultés pratiques graves pour lesquelles aucune solution satisfaisante n'a été proposée.

Nous discuterons dans une autre section d'un certain nombre d'objections graves à l'égard des propositions dans la mesure où elles touchent au complexe de Weston. Parmi celles-ci, citons l'effet des propositions sur la liberté de mouvement des fonds de surplus d'une compagnie à l'autre, le traitement des dividendes versés aux actionnaires à même le surplus n'ayant pas été frappé du plein impôt canadien, la restriction à l'utilisation de l'avoir fiscal à 2.5 ans et le traitement des répartitions du surplus d'une compagnie à l'autre accumulé avant la mise en œuvre du nouveau système.

Autres objections exprimées à l'égard des propositions d'intégration:

(1) En accordant un dégrèvement aux actionnaires, uniquement à l'égard de l'impôt sur les corporations canadiennes, le système établirait une disparité grave à l'encontre des compagnies qui se livrent à des transactions étrangères considérables d'une manière qui semble entièrement contraire aux intérêts à long terme du Canada.

(2) Les problèmes liés aux dispositions incommodes de la législation actuelle sur le surplus désigné seraient fortement aggravés par l'accumulation de surplus dans les filiales en excédent des montants sur lesquels le plein impôt canadien aurait été payé. Ceci surviendrait en raison du revenu de transactions étrangères, de l'allocation du coût en capital en excédent de l'amortissement, de l'allocation d'épuisement et d'autres formes d'incitation, du report de pertes d'années antérieures et de bien d'autres circonstances. Rien ne semble justifier le plein impôt sur les corporations dans le cas des dividendes reçus par une compagnie d'une autre dans ces circonstances. En tout cas, à toutes fins pratiques, la proposition aboutirait à immobiliser de manière permanente ces surplus entre les mains de la filiale. A la longue, il s'en suivrait un manque intolérable de souplesse dans l'emploi des fonds des corporations.

(3) Les administrateurs de compagnies ayant plus d'une catégorie d'actions



in the untenable position of making decisions as to the timing of tax instalments and dividend payments that would unavoidably benefit one class or group of shareholders to the detriment of another class or group.

Accordingly, we strongly recommend that further consideration of the integration concept be postponed for the time being until other more important aspects of the Government's proposals have been dealt with. The present system of inter-company dividend exemption and dividend tax credits provides a relatively simple and effective tax structure and there would appear to be no compelling reason for abandoning this at the present time. If, after the more urgent reforms have been completed, it appears that a net advantage would be gained through the replacement of this system with a more sophisticated form of integration, the subject could be thoroughly reviewed on its merits.

It is, of course recognized that certain changes would be required in other proposals if integration is not included in the initial phase of tax reform. It would, for example, be necessary to eliminate the distinction made between capital gains realized in respect of the shares of widely-held and closely-held companies and to tax all such gains in the same manner. As indicated earlier, we believe that this should be done in any event and that all capital gains should be included in income only to the extent of 50 per cent. Revisions would also be required to restrict the deductibility of capital losses realized by one company on disposal of shares which have been diminished in value through the receipt of tax exempt dividends out of pre-acquisition earnings. Furthermore, some provision similar to the present reduced corporate rate of tax would continue to be necessary for small businesses that would not qualify for election to be taxed as partnerships in order to avoid excessive taxation of the profits of small businesses. These problems are not likely to prove to be insoluble. Certainly their solution in the limited time available would be infinitely more practical than would be the task of solving the many serious problems arising from the integration proposal.

seraient placés dans la position insoutenable de prendre des décisions sur le moment opportun des versements d'impôt et des paiements de dividendes qui profiteraient inévitablement à une catégorie ou à un groupe d'actionnaires au détriment d'une autre catégorie ou d'un autre groupe.

Par conséquent, nous recommandons instamment de reporter pour l'instant la prise en considération de la notion d'intégration jusqu'à ce que d'autres aspects plus importants des propositions du gouvernement aient été réglés. Le système actuel d'exemptions de dividendes intersociétés et de dégrèvement d'impôt pour dividendes fournit un système fiscal relativement simple et efficace et il semble qu'il n'y ait pas de raison urgente de l'abandonner à l'heure actuelle. Si, après la mise en œuvre des réformes les plus urgentes, il semble qu'il y ait un avantage net à remplacer le système actuel par une forme d'intégration plus raffinée, la question pourrait être examinée à fond d'après ses mérites intrinsèques.

Nous reconnaissons évidemment que si l'intégration ne fait pas partie de la phase initiale de réforme fiscale, d'autres propositions devraient être remaniées. Par exemple, il serait nécessaire d'éliminer la distinction faite entre les gains de capital réalisés à l'égard des actions de compagnies ouvertes et fermées et d'imposer tous ces gains de la même manière. Comme nous l'avons indiqué plus tôt, nous croyons que cela devrait être fait de toute façon et que tous les gains de capital devraient être inclus dans le revenu uniquement à concurrence de 50 p. 100. Les révisions devraient également être nécessaires pour restreindre la possibilité de déduire les pertes de capital subies par une compagnie lors de l'aliénation d'actions qui ont perdu de leur valeur par le truchement de dividendes exempts d'impôt versés à même les gains précédant l'acquisition. En outre, pour éviter l'imposition excessive des bénéfices des petites entreprises, il faudrait maintenir une disposition analogue au taux réduit d'impôt sur les corporations en faveur des petites entreprises qui ne peuvent exercer la faculté d'être imposées sous forme de sociétés en nom collectif. La solution de ces problèmes ne devrait pas être insoluble. Il n'y a pas de doute que leur solution dans le temps restreint qui est disponible serait infiniment plus pratique que la tâche à laquelle il faudrait faire face pour résoudre les nombreux problèmes graves posés par la proposition d'intégration.

## 4. Specific Concerns for George Weston Limited

Inter-company dividends between Canadian companies

The White Paper proposes to do away with the present simple exemption from dividends received by one Canadian company from another and replace this with a complex system of gross-up and credit for Canadian taxes. It would seriously restrict the freedom to move retained earnings from one company to another in the absence of sufficient creditable Canadian tax; it would have the eventual effect of increasing the corporate tax rate on earnings to substantially more than the 50 per cent level; and it would require a dividend payout policy inconsistent with commercial practice in most Western Countries.

Inter-company dividends will be restricted where there is insufficient creditable tax to provide for full gross-up and credit in respect of dividend payments. There are a variety of ways in which Canadian companies can generate income that is not matched by full Canadian tax.

1. Income on which tax is not currently payable by reason of capital cost allowance claims in excess of depreciation recorded in the accounts.
2. Income derived from foreign subsidiary companies.
3. Income offset by carry-over of losses incurred in prior years.
4. Income offset by depletion allowances or other forms of tax incentive.
5. Income subject to tax that is not treated as creditable due to the proposed provisions relating to potential recapture of capital cost allowances, goodwill, etc.
6. Creditable tax that has become stale-dated due to inability to make distributions within the 2½ year time limit for any one of a variety of reasons.

While inter-company distributions under such circumstances would not apparently give rise to problems in the case of subsidiaries

## 4. Préoccupations propres à George Weston Limited

Dividendes intersociétés entre les compagnies canadiennes

Le Livre blanc propose d'éliminer l'exemption actuelle simple touchant les dividendes reçus par une compagnie canadienne d'une autre compagnie canadienne et de remplacer cette exemption par un système complexe suivant lequel le dividende est ramené à son montant brut et un système de dégrèvement pour impôt canadien. Ce système restreindrait gravement la liberté de transfert des bénéfices non répartis d'une compagnie à une autre en l'absence d'un avoir fiscal canadien suffisant; il aboutirait à accroître le taux d'impôt sur les corporations à propos des gains à un niveau bien supérieur à 50 p. 100 et il forcerait l'adoption d'une politique de versements de dividendes tout à fait contraire à la pratique commerciale en vigueur dans la plupart des pays de l'Ouest.

Les dividendes intersociétés subiront une restriction lorsque l'avoir fiscal sera insuffisant pour permettre l'application intégrale du système ramenant le dividende à son montant brut et pour assurer un dégrèvement à l'égard des paiements de dividendes. Il y a une variété de moyens selon lesquels les compagnies canadiennes peuvent produire un revenu qui n'est pas frappé du plein impôt canadien.

1. Un revenu sur lequel l'impôt n'est pas payable à l'heure actuelle du fait que la compagnie réclame les allocations de coût en capital en excédent de l'amortissement inscrit aux livres.
2. Un revenu découlant de filiales étrangères.
3. Un revenu compensé par un report de pertes subies au cours des années précédentes.
4. Un revenu compensé par des allocations d'épuisement ou d'autres formes de stimulant fiscal.
5. Un revenu assujéti à l'impôt qui n'est pas traité comme donnant droit à un dégrèvement en raison des dispositions envisagées touchant la récupération potentielle d'allocations de coût en capital, la clientèle, etc.
6. L'avoir fiscal qui est devenu périmé du fait de l'impossibilité d'effectuer des répartitions dans un délai de 2.5 ans pour une infinité de raisons.

Tandis que les répartitions intersociétés en vertu de ces circonstances ne donneraient apparemment lieu à aucun problème dans le



qualifying for election to be treated as partnerships, this option is to be limited to closely-held companies and then only if certain requirements are met.

George Weston Limited has many controlled subsidiary and sub-subsidiary companies that would have widely-held status and others that may qualify as closely-held but may not meet the proposed requirements for partnership election. Loblaw Companies Limited is an example of a widely-held public company in which George Weston Limited has a controlling interest. The principal asset of Loblaw Companies Limited is its 99.4 per cent interest in the common shares of Loblaw Groceries Co. Limited, another widely-held company by virtue of the fact that certain classes of its stock are listed on the Toronto Stock Exchange and publicly traded. A substantial part of the income of Loblaw Groceries Co. Limited (considerably more than half in recent years) is derived from its subsidiary companies in the United States, which include National Tea Co., one of the largest grocery chains in the United States.

Under the White Paper proposals income received by Loblaw Groceries Co. Limited from its U.S. subsidiaries would give rise to creditable tax only to the extent of the 15 per cent U.S. withholding tax imposed on dividends paid from these subsidiaries. Thus, dividends paid by Loblaw Groceries Co. Limited out of this income would be exposed to substantial Canadian tax in the hands of Loblaw Companies Limited. There would appear to be no justification for imposing tax on the distribution of this income from Loblaw Groceries to Loblaw Companies or from the latter company to George Weston Limited, since it would not have been subject to tax in their hands if received by them directly from the U.S. subsidiaries. In any event the practical effect of the present proposals would be to inhibit distributions from foreign subsidiaries. Rather than incur such tax, it is probable that Loblaw Groceries would restrict its dividend payments to the amount for which creditable tax was available, and would retain the balance of its income for reinvestment. Since it is the income from U.S. subsidiaries that would give rise to this problem, the additional retentions would, in all probability, take the form of reduced distributions from these companies, thus increasing the funds retained for reinvestment in the United States and reducing

cas des filiales qui peuvent choisir d'être considérées comme des sociétés en nom collectif, cette faculté serait limitée aux compagnies fermées et encore si certaines exigences sont remplies.

George Weston Limited compte un grand nombre de filiales et de sous-filiales qu'elle contrôle qui auraient le statut de compagnies ouvertes et d'autres qui pourraient répondre aux conditions des compagnies fermées mais qui ne pourraient peut-être pas remplir les exigences proposées pour pouvoir être traitées comme des sociétés en nom collectif. Loblaw Companies Limited est un exemple d'une compagnie ouverte dans laquelle George Weston Limited détient une participation majoritaire. Le principal actif de Loblaw Companies Limited est sa part de 99.4 p. 100 dans les actions ordinaires de Loblaw Groceries Co. Limited, une autre compagnie ouverte du fait que certaines catégories de ses actions sont cotées à la bourse de Toronto et négociées dans le public. Une large part du revenu de Loblaw Groceries Co. Limited (considérablement plus de la moitié au cours des dernières années) découle de ses filiales aux États-Unis parmi lesquelles on compte National Tea Co. l'une des chaînes d'épicerie les plus importantes des États-Unis.

En vertu des propositions du Livre blanc, le revenu reçu par Loblaw Groceries Co. Limited de ses filiales américaines donnerait lieu à un avoir fiscal uniquement jusqu'à concurrence de la retenue fiscale de 15 p. 100 prélevée aux États-Unis sur les dividendes versés par ces filiales. Donc les dividendes payés par Loblaw Groceries Co. Limited sur ce revenu seraient passibles d'un impôt canadien considérable entre les mains de Loblaw Companies Limited. Or rien ne justifie, semble-t-il, d'imposer la répartition de ce revenu versé par Loblaw Groceries à Loblaw Companies ou par cette dernière à George Weston Limited puisque ce revenu n'aurait pas été assujéti à l'impôt entre leurs mains s'il avait été versé directement à ces compagnies par les filiales américaines. En tout cas, l'effet pratique des propositions actuelles consisterait à paralyser les répartitions de filiales étrangères. Plutôt que de subir un tel impôt, il est probable que Loblaw Groceries restreindrait ses paiements de dividendes au montant pour lequel cette compagnie pourrait bénéficier de l'avoir fiscal et qu'elle réserverait le reste de son revenu pour le réinvestir. Comme c'est le revenu découlant de filiales américaines qui donnerait naissance à ce problème, les bénéfices supplémentaires retenus se traduiraient, selon toute probabilité, par une réduction des dividendes versés

the funds available to Canadian companies and their shareholders for investment in Canada.

Similar situations would impede distributions from other U.S. companies controlled by George Weston Limited, including George Weston Inc. and U.S. subsidiaries of British Columbia Packers Limited and William Neilson Limited. It seems clear that management would tend to favour retention of surplus funds in U.S. subsidiary companies, for reinvestment in the United States rather than make distributions to their Canadian parent companies subject to a 15 per cent U.S. withholding tax, only to find that the remaining 85 per cent had become effectively locked in the Canadian parent companies and could not be passed on to their corporate shareholders without substantial additional tax.

Other companies in the Weston organization would have insufficient creditable tax to permit distributions of surplus funds for other reasons. There would appear to be no justification for the imposition of tax in respect of dividends received by one Canadian company from another. To do so would inevitably result in increasing rigidity in inter-company affairs arising from the accumulation of surpluses that cannot be freely moved without heavy tax penalty. Such problems will become increasingly severe with the passage of time.

#### Pre-implementation surplus

The White Paper also proposes that a special 15 per cent tax be imposed on distributions made after implementation out of undistributed income on hand at the commencement of the new system, and that such distributions would be regarded as a return of capital to the shareholders. If such a provision were to be made applicable to distributions received by parent companies from subsidiaries it would be necessary for a company such as Weston's to ensure that all subsidiaries and sub-subsidiaries had distributed their entire surpluses (other than surpluses that are presently frozen as designated surpluses) to their parent company prior to implementation of the new system.

In the case of subsidiaries in which there is a minority interest, it would not be feasible to

par ces compagnies, ce qui entraînerait une augmentation des fonds non répartis prêts à être réinvestis aux États-Unis; en fin de compte, il s'ensuivrait une réduction des fonds entre les mains des compagnies canadiennes et de leurs actionnaires aux fins d'investissement au Canada.

Des situations analogues entraveraient les répartitions effectuées par d'autres compagnies américaines contrôlées par George Weston Limited, y compris George Weston Inc. et les filiales américaines de British Columbia Packers Limited et de William Neilson Limited. Tout porte à croire, semble-t-il, que la direction choisira de ne pas répartir les fonds de surplus existants dans les filiales américaines et de réinvestir ces fonds aux États-Unis plutôt que d'effectuer des répartitions à leur compagnie mère canadienne sous réserve d'une retenue fiscale américaine de 15 p. 100; en effet les 85 p. 100 restants deviendraient effectivement bloqués entre les mains des compagnies mères canadiennes et ne pourraient pas être transmis à leurs corporations actionnaires sans être passibles d'un impôt supplémentaire considérable.

Il y a encore d'autres raisons pour lesquelles d'autres compagnies du complexe Weston n'auraient pas suffisamment d'avoir fiscal pour permettre la répartition des fonds de leur surplus. Il semblerait qu'il n'y ait aucune justification d'imposer les dividendes versés par une compagnie canadienne à une autre. Une telle mesure ne ferait qu'accroître la rigidité des affaires inter-sociétés puisque la libre circulation des surplus accumulés ne pourrait se faire qu'au prix d'une lourde charge fiscale. L'acuité de ces problèmes ne fera que s'accroître avec le temps.

#### Surplus avant l'entrée en vigueur de la réforme

Le Livre blanc propose également d'appliquer un impôt de 15 p. 100 sur la répartition faite après l'entrée en vigueur de la réforme sur les bénéfices non répartis en main au début du nouveau système: une telle répartition serait considérée comme un remboursement de capital aux actionnaires. Si une telle disposition devait être applicable aux répartitions reçues par les compagnies mères de leurs filiales, il serait nécessaire qu'une compagnie comme Weston s'assure que toutes les filiales et sous-filiales aient distribué la totalité de leur surplus (en dehors du surplus qui est à l'heure actuelle immobilisé comme un surplus désigné) à leur compagnie mère avant la mise en vigueur du nouveau système.

Dans le cas des filiales dans lesquelles la compagnie mère détient un intérêt minori-



make cash distributions equal to the full amount of accumulated surplus. On the other hand, it would be extremely onerous for individual and non-resident shareholders to be required to accept taxable non-cash stock dividends in respect of their share of the opening surplus. There are many substantial companies in this position in the Weston organization. Loblaw Companies Limited, Kelly, Douglas & Company Limited and British Columbia Packers Limited each have substantial minority interests and therefore would encounter the above-mentioned difficulty in making a distribution of their pre-implementation surpluses.

Even where there may be no major impediment to distributions of surplus prior to implementation, the practical problems this would involve in an organization of over 300 companies would be very considerable. The surplus of each company in the group would have to be determined in accordance with tax rules and distributed to its parent by way of cash or stock dividend prior to implementation of the proposals. Since in most cases the companies concerned would not have cash available to make such distributions, arrangements would be required to borrow the funds from parent companies or elsewhere, or to obtain additional authorized capital to permit stock dividends. Questions would arise in some cases as to the amount of surplus legally available for the payment of dividends, and in others there may be restrictions on the payment of dividends in trust deeds or other contractual obligations.

This would present formidable, and apparently quite unnecessary, problems for the Weston group. Similar problems would face every company in the country that has one or more subsidiary companies with accumulated surpluses. Here again, the proposals would greatly complicate corporate affairs. We feel strongly that there should be no tax imposed in respect of distributions of surplus from one taxable Canadian company to another.

The 2½ year time limit on distribution of creditable tax

The proposed 2½ year limit on the use of creditable tax would cause unjustified hardship in many instances in which the payment

taire, il ne serait pas possible de faire des répartitions en argent égales au plein montant du surplus accumulé. D'autre part, il serait extrêmement dur pour les actionnaires individuels et les actionnaires non résidents d'être forcés d'accepter des dividendes en action impossibles correspondant à leur part du surplus à l'ouverture. Il existe un grand nombre de compagnies considérables dans cette situation au sein du complexe Weston. Loblaw Companies Limited, Kelly, Douglas & Company Limited et British Columbia Packers Limited détiennent chacune des parts minoritaires considérables et par conséquent elles se heurteraient à la difficulté mentionnée ci-dessus lors d'une répartition de leur surplus avant l'entrée en vigueur de la réforme.

Même lorsqu'il n'y a aucune entrave majeure à la répartition du surplus avant l'entrée en vigueur de la réforme, les problèmes pratiques que cette répartition entraînerait dans un complexe de plus de 300 compagnies seraient considérables. Le surplus de chaque compagnie appartenant au complexe devrait être déterminé conformément aux règlements fiscaux et réparti à sa compagnie mère sous forme de dividendes en argent ou de dividendes en actions avant l'entrée en vigueur de la réforme. Puisque dans la plupart des cas, les compagnies en cause ne disposeraient pas des fonds suffisants pour effectuer ces distributions, il faudrait prendre des mesures pour emprunter des fonds auprès des compagnies mères ou auprès d'autres sources ou pour obtenir l'autorisation d'augmenter le capital préalablement à la répartition de dividendes en actions. Dans certains cas, il faudrait déterminer le montant du surplus légalement disponible pour le paiement des dividendes et dans d'autres cas, le paiement des dividendes pourrait être soumis à des restrictions en vertu des actes de fiducie ou en vertu d'autres obligations contractuelles.

La situation présenterait pour le complexe Weston des problèmes épineux dont on pourrait fort bien se passer. Des problèmes analogues se poseraient pour chaque compagnie de notre pays dont une ou plusieurs filiales ont accumulé des surplus. Une fois de plus, les propositions compliqueraient énormément les affaires des corporations. Nous sommes fermement convaincus que la répartition du surplus d'une compagnie canadienne imposable à une autre ne devrait être passible d'aucun impôt.

Délai de 2½ ans pour la répartition de l'avoir fiscal

Le délai proposé de 2½ ans pour l'utilisation de l'avoir fiscal entraînerait des difficultés injustifiées dans un grand nombre de cas lors-

of dividends is precluded by restrictions contained in trust deeds or other contractual obligations, by the absence of sufficient corporate surplus to cover the dividend, or by the lack of funds available to make the distribution. In some cases it would be possible to effect distributions within the 2½ year limit by the payment of stock dividends rather than cash. However, even this is not always possible, and where it is, the interests of controlling and minority shareholders may be in serious conflict.

The situation of Weston's subsidiary, Kelly, Douglas & Company Limited, illustrates one type of problem that would arise as a result of the 2½ year time limit. A majority of the Class B shares of this company are held by two wholly-owned subsidiaries of George Weston Limited that would appear to qualify for election to be treated as if they were partnerships. However, a substantial number of the Class B shares, and a majority of the Class A shares of Kelly, Douglas are held by the public, and the Class A shares are listed on the Toronto and Vancouver Stock Exchanges. In view of its cash requirements, Kelly, Douglas has been able to distribute only a small portion of its net income by way of dividends for some years. If this situation continues, the 2½ year limit on distributions of creditable tax would present the following alternatives to the directors of the company:

(1) They could continue to restrict dividend payments to the amounts available for distribution in cash. This would result in substantial amounts of creditable tax becoming staledated, resulting in a severe penalty to the shareholders. In the event of subsequent distributions from retained earnings George Weston Limited and the other shareholders would be subject to tax on the full amount of the dividend without credit.

(2) They could declare stock dividends in amounts sufficient to effect distribution of the creditable tax within the 2½ year time limit. This would be preferable from the point of view of George Weston Limited, since the stock dividend would not be taxable in its hands. It would probably not be in the interest of most other shareholders, however, since they would

que le versement des dividendes est interdit par les actes de fiducie ou en vertu d'autres obligations contractuelles, lorsque le surplus de la corporation n'est pas suffisant pour couvrir le dividende ou lorsque la corporation manque de liquidités pour effectuer la répartition. Dans certains cas, il serait possible d'effectuer la répartition dans un délai de deux ans et demi en remettant des dividendes en actions de préférence à de l'argent comptant. Cependant, même cette méthode n'est pas toujours possible et, lorsqu'elle l'est, les intérêts des actionnaires majoritaires et minoritaires peuvent être aux antipodes.

La situation de la filiale de Weston, Kelly, Douglas & Company Limited, donne un exemple d'un problème type qui pourrait se poser par suite du délai fixé à deux ans et demi. Une majorité des actions de la catégorie B de cette compagnie sont détenues par deux filiales en propriété exclusive de George Weston Limited qui sembleraient répondre aux conditions exigées pour pouvoir être traitées comme des sociétés en nom collectif. Cependant, un nombre considérable d'actions de la catégorie B et une majorité des actions de la catégorie A de Kelly, Douglas sont entre les mains du public et les actions de la catégorie A sont cotées à la Bourse de Toronto et à la Bourse de Vancouver. Étant donné ses besoins d'argent comptant, Kelly, Douglas n'a pu répartir qu'une petite portion de son revenu net sous forme de dividende depuis plusieurs années. Si la situation ne change pas, le délai de 2½ ans imparti pour la répartition de l'avoir fiscal poserait le dilemme suivant aux administrateurs de la compagnie:

(1) Ils pourraient continuer de restreindre les versements de dividendes aux sommes disponibles pour la répartition en argent comptant. Ce faisant, un montant considérable d'avoir fiscal deviendrait périmé, ce qui reviendrait à pénaliser gravement les actionnaires. En cas de répartition subséquente, à même les bénéfices non répartis, George Weston Limited et les autres actionnaires seraient assujettis à l'impôt sur le plein montant du dividende sans pouvoir bénéficier d'un dégrèvement.

(2) Ils pourraient déclarer des dividendes en actions dont le montant serait calculé pour assurer la répartition de l'avoir fiscal dans le délai de 2½ ans. Cette mesure serait préférable du point de vue de George Weston Limited puisque le dividende en actions ne serait pas imposable entre ses mains. Toutefois, ce ne serait probablement pas dans l'intérêt de



be exposed to tax on amounts substantially in excess of the funds received from the company in cash. Non-resident shareholders who obtain no benefit from creditable tax and would be liable for Canadian withholding tax on a stock dividend, as well as possible tax in their country of residence, would be particularly unhappy.

In such circumstances, directors would be faced with the problem of assessing the implications of the possible alternatives for various groups of shareholders. Whatever action they take would leave them open to the criticism that they had acted in the interest of one group of shareholders to the disadvantage of others.

Dividends paid from surpluses not covered by creditable tax

It is apparently contemplated that dividends and other distributions by corporations in excess of the amount eligible for full gross-up and credit would be fully taxable in the hands of the recipient, except in the case of distributions out of pre-implementation surplus referred to above. This treatment appears unreasonable and would result in excessive taxation in the case of distributions made out of profits qualifying for capital cost allowances in excess of depreciation written in the accounts, income derived from foreign subsidiaries, income qualifying for depletion allowances or other forms of incentive, income against which loss carry-overs have been applied, and surplus not distributed within the 2½ year limitation for use of creditable tax. If, for example, a company pays dividends at a time when it has no creditable tax due to capital cost allowance claims in excess of depreciation recorded in its accounts, the shareholders would obtain no credit for the deferred taxes ultimately payable on the income from which the dividends were paid. In subsequent years, when recorded depreciation exceeds its capital cost allowance deduction the company would have more creditable tax than it could make available to its shareholders.

la plupart des autres actionnaires puisqu'ils seraient passibles de l'impôt sur des montants bien en excédent de l'argent liquide reçu de la compagnie. Les actionnaires non-résidents qui ne peuvent pas profiter de l'avoir fiscal et seraient passibles de la retenue fiscale canadienne sur un dividende en actions, en plus d'un impôt éventuel dans leur pays de résidence, seraient particulièrement mécontents.

Dans ces circonstances, les administrateurs devraient donc déterminer les conséquences des diverses solutions pour les divers groupes d'actionnaires. Quelle que soit leur décision, ils seraient en butte à la critique pour avoir agi dans l'intérêt d'un groupe d'actionnaires en particulier au détriment d'un autre.

Dividendes versés en puisant dans le surplus non couvert par l'avoir fiscal

On envisage apparemment que les dividendes et d'autres répartitions effectuées par les corporations en excédent du montant admissible au système d'après lequel le dividende est ramené à son montant brut et au dégrèvement, seraient pleinement imposables entre les mains du bénéficiaire excepté dans le cas des répartitions découlant du surplus existant avant la réforme, dont nous avons parlé ci-dessus. Ce traitement n'apparaît pas raisonnable et il aboutirait à une imposition excessive dans le cas des répartitions faites sur les bénéfices bénéficiant des allocations de coût en capital en excédent de l'amortissement inscrit aux livres, dans le cas du revenu découlant de filiales étrangères, dans le cas du revenu répondant aux conditions de l'allocation d'épuisement ou d'autres formes de stimulants, dans le cas du revenu à propos duquel des reports de perte ont été effectués et dans le cas du surplus non réparti dans le délai de 2½ ans imparti pour l'utilisation de l'avoir fiscal. Si par exemple, une compagnie verse des dividendes à un moment où elle n'a pas d'avoir fiscal, parce que les allocations de coût en capital dépassent l'amortissement inscrit aux livres, les actionnaires n'obtiendraient aucun dégrèvement pour les impôts différés mais payables en fin de compte sur le revenu ayant servi à la répartition des dividendes. Au cours des années subséquentes, lorsque l'amortissement inscrit aux livres dépasse l'allocation du coût en capital, la compagnie aurait davantage d'avoir fiscal qu'elle ne pourrait utiliser dans l'intérêt de ses actionnaires.

This might be illustrated by the following example of companies with the same financial income but differing taxable income due to the incidence of capital cost allowances:

On pourrait illustrer cette situation à l'aide de l'exemple suivant de compagnies disposant du même revenu comptable mais dont le revenu imposable est différent par suite de l'incidence des allocations de coût en capital:

	Taxable income differs from financial income			Taxable income same as financial income		
	Year 1	Year 2	Total	Year 1	Year 2	Total
Net income before tax.....	1,000	1,000	2,000	1,000	1,000	2,000
Taxes—Current.....	Nil	1,000	1,000	500	500	1,000
—Deferred.....	500	(500)				
	500	500	1,000	500	500	1,000
Net income after tax.....	500	500	1,000	500	500	1,000
Shareholder position—						
Dividend received.....	500	500	1,000	500	500	1,000
Creditable tax.....	Nil	250	250	250	250	500
1. Taxable income.....	500	750	1,250	750	750	1,500
Gross shareholders tax at 50%.....	250	375	625	375	375	750
Less creditable tax.....	Nil	250	250	250	250	500
2. Net tax.....	250	125	375	125	125	250
3. Net shareholder retention.....	250	375	625	375	375	750
4. Total corporate and shareholder taxes:						
Amount.....			1,375			1,250
Effective rate.....			68½%			62½%

	Le revenu imposable diffère du revenu comptable			Le revenu imposable correspond au revenu comptable		
	1 <sup>re</sup> année	2 <sup>e</sup> année	Total	1 <sup>re</sup> année	2 <sup>e</sup> année	Total
Revenu net avant impôt.....	1,000	1,000	2,000	1,000	1,000	2,000
Impôts—courants.....	Néant	1,000	1,000	500	500	1,000
—reportés.....	500	(500)				
Revenu net avant impôt.....	500	500	1,000	500	500	1,000
Situation des actionnaires—						
Dividende reçu.....	500	500	1,000	500	500	1,000
Avoir fiscal.....	Néant	250	250	250	250	500
1. Revenu imposable.....	500	750	1,250	750	750	1,500
Impôt brut des actionnaires à 50%.....	250	375	625	375	375	750
Moins l'avoir fiscal.....	Néant	250	250	250	250	500
2. Impôt net.....	250	125	375	125	125	250
3. Dividende net des actionnaires.....	250	375	625	375	375	750
4. Total de l'impôt sur les corporations et de l'impôt des actionnaires						
Montant.....			1,375			1,250
Taux effectif.....			68½%			62½%

These problems might be overcome by permitting full gross-up and credit at the 50 per cent rate for all dividends paid by widely-held Canadian companies without regard to

Ces problèmes seraient résolus si le fisc admettait que tous les dividendes versés par des compagnies canadiennes ouvertes puissent être ramenés à leur montant brut et bénéficier



the amount of Canadian tax actually paid by the company prior to the time of the distribution. While this may have merit on theoretical grounds, a more practical solution to this and other problems arising out of the integration proposals would be to retain the present system of inter-company dividend exemption and dividend tax credits.

#### Provision for non-recognition of gains

The introduction of a tax on capital gains as ordinary income would impede many economically desirable transactions unless comprehensive provisions are made for non-recognition of gain in appropriate circumstances. These would include gains arising on the disposal of land and other capital assets used in the business where the proceeds are reinvested in similar property, or where the disposal occurs in connection with a corporate reorganization such as the sale of shares of one company in exchange for shares of another, corporate and amalgamations, liquidations and other similar forms of reorganization.

Prospects of substantial tax liability would, in time, result in a severe deterrent to many such transactions and could only have undesirable consequences for the efficiency of Canadian business. The importance of this has been recognized in the U.S. and other countries and must also be faced in Canada in spite of the complexity of the problems involved.

#### Treatment of income derived from controlled foreign corporations

Certain aspects of the White Paper proposals concerning the treatment of income from controlled foreign corporations would discourage the expansion of Canadian companies abroad:

The proposal to ignore foreign corporation taxes for purposes of integration of personal and corporation taxes would discriminate in favour of businesses confining their activities to domestic Canadian operations.

The proposal to allow exemption in respect of dividends from controlled foreign corporations only in the case of foreign countries with which Canada has negotiated a tax treaty seems bound to create problems in view of the difficulty that can be expected of negotiating trea-

d'un dégrèvement au taux de 50 p. 100, quel que soit le montant de l'impôt canadien versé en fait par la compagnie avant la date de la répartition. Cette méthode peut avoir des avantages du point de vue théorique mais pour résoudre ces problèmes et d'autres soulevés par les propositions d'intégration, il serait beaucoup plus pratique de garder le système actuel d'exemption des dividendes inter-sociétés et des dégrèvements d'impôt pour dividendes.

#### Disposition visant à exonérer certains gains de capital

L'imposition des gains de capital comme un revenu ordinaire entraverait un grand nombre de transactions économiquement souhaitables à moins que des dispositions générales ne soient prises pour exonérer certains gains de capital. Ce serait le cas entre autres des gains découlant de l'aliénation d'un terrain ou d'autres biens de capital utilisés dans l'entreprise lorsque le produit est réinvesti dans un bien analogue ou lorsque l'aliénation est le résultat d'une réorganisation d'entreprise telle que la vente d'actions d'une compagnie en échange des actions d'une autre, une fusion, une liquidation ou d'autres formes analogues de réorganisation.

Les perspectives d'une dette d'impôt considérable auraient le grave effet, avec le temps, de prévenir un grand nombre de ces transactions, ce qui ne manquerait pas d'entraîner des conséquences regrettables sur l'efficacité des affaires au Canada. L'importance de ce facteur a été reconnu aux États-Unis et dans d'autres pays et nous devons en tenir compte au Canada en dépit de la complexité des problèmes en cause.

#### Traitement du revenu découlant de corporations étrangères «contrôlées»

Certains aspects des propositions du Livre blanc concernant le traitement du revenu découlant de corporations étrangères contrôlées par des Canadiens décourageraient l'expansion de compagnies canadiennes à l'étranger.

La proposition visant à ignorer les impôts frappant les corporations étrangères aux fins de l'intégration des impôts personnels et des impôts sur les corporations aboutirait à appliquer un traitement différentiel en faveur des compagnies qui exploitent leurs entreprises exclusivement au Canada.

La proposition visant à n'autoriser une exemption à l'égard des dividendes de corporations étrangères contrôlées que dans le cas des pays étrangers avec lesquels le Canada a conclu un accord fiscal ne manquera pas de susciter des problèmes étant donné les difficultés soulevées

ties with all countries for which the exemption treatment would be appropriate.

The extremely complex system of gross-up and credit and accrual basis taxation contemplated in respect of so-called "passive" income of controlled foreign corporations involves many very serious difficulties for genuine foreign business operations. If, as has been suggested, the proposed provisions are to be substantially less complex than the U.S. Sub-part F provisions, and yet effective in preventing avoidance of tax through the use of tax havens, it can only be assumed that the Canadian system would omit relieving provisions considered necessary by the United States to avoid imposing an unreasonable burden on legitimate foreign operations. There has, in any event, been little evidence of avoidance of tax on income from foreign operations that could not be prevented through the application of existing provisions of the law.

The proposed treatment of gains realized on the sale of shares of a controlled foreign corporation as ordinary income would result in excessive taxation at the corporate level, particularly in circumstances where the gain is represented by retained earnings of the foreign corporation that would have borne little or no Canadian tax if distributed prior to sale. The capital gains proposals will also give rise to serious problems in connection with mergers and reorganizations involving foreign corporations unless adequate provision is made for non-recognition of gain in appropriate circumstances.

On the other hand, the proposed flow-through of foreign withholding tax is highly imaginative and constructive. This treatment should be extended to apply to income derived from foreign subsidiary companies in the form of interest, royalty and similar payments as well as dividends. In addition, provision should be made to authorize companies that have more than one class of shares to determine the amount, if any, of Canadian creditable tax and foreign creditable tax to be attributed to dividends paid to shareholders of each class. This would enable Canadian companies to raise share capital abroad to finance foreign operations without depriving Canadian shareholders of the benefit of credit

par la négociation d'accords avec tous les pays pour lesquels le traitement de l'exemption serait approprié.

Le système extrêmement complexe qui consiste à ramener le dividende à son montant brut, le système du dégrèvement et de l'imposition en fonction de la comparabilité d'exercice envisagée à l'égard des revenus de placement et des revenus connexes des corporations étrangères contrôlées entraîne un grand nombre de difficultés très graves pour les entreprises étrangères véritables. Si comme on l'a recommandé, les dispositions envisagées doivent être sensiblement moins complexes que les dispositions de la sous-section F en vigueur aux États-Unis, tout en prévenant l'évasion fiscale au moyen de refuges fiscaux, on ne peut que supposer que le système canadien omettrait les dispositions d'allégement jugées indispensables par les États-Unis pour éviter d'imposer un fardeau exagéré aux entreprises étrangères véritables. De toute manière on n'a guère prouvé que l'on ne pourrait empêcher l'évasion fiscale touchant le revenu en provenance d'entreprises étrangères en appliquant les dispositions actuelles de la loi.

Le traitement proposé des gains réalisés lors de la vente d'actions d'une corporation étrangère contrôlée comme un revenu ordinaire aboutirait à une imposition excessive au niveau de la corporation, surtout dans les cas où le gain est représenté par des bénéfices non répartis de la corporation étrangère qui n'auraient été passibles d'aucun impôt canadien ou pratiquement pas s'ils avaient été répartis avant la vente. Les propositions sur les gains de capital soulèveraient également des problèmes graves à l'occasion des fusions et des réorganisations mettant en cause des corporations étrangères à moins de stipuler l'exonération de certains gains de capital.

D'un autre côté, le mouvement des retenues fiscales étrangères envisagées dénote beaucoup d'imagination de la part des auteurs du Livre blanc qui ont fait preuve d'une attitude constructive. Ce traitement devrait être élargi pour s'appliquer au revenu découlant de filiales étrangères sous forme d'intérêts, de redevances et de paiements analogues aussi bien que des dividendes. En outre, il faudrait autoriser les compagnies qui ont plus d'une catégorie d'actions à déterminer le montant, le cas échéant, de l'avoir fiscal canadien et de l'avoir fiscal étranger qui doit être réparti aux dividendes versés aux actionnaires de chaque catégorie. Ceci permettrait aux compagnies canadiennes de réunir du capital-actions à l'é-



in respect of Canadian tax paid on Canadian operations.

In summary the White Paper proposals contain far-reaching changes in the Canadian tax system which would materially alter the economic relationships between citizens as well as the viability of Canadian international operations and investment. The proposals introduce inequities and make massive reorganizations of business operations mandatory before implementation. We earnestly recommend that the Government consider more deeply the economic and administrative implications of their proposals which would have a damaging effect upon the individual and national interest of all Canadians.

tranger pour financer leurs entreprises étrangères sans priver les actionnaires canadiens de l'avantage du dégrèvement à l'égard de l'impôt canadien versé sur leurs entreprises canadiennes.

En résumé, les propositions du Livre blanc apportent des remaniements radicaux au système fiscal canadien qui modifieraient très sensiblement les rapports économiques entre les citoyens ainsi que les facteurs d'exploitation et d'investissements des entreprises canadiennes à l'étranger. Les propositions entraînent des injustices et obligeront les entreprises à effectuer des réorganisations radicales avant l'entrée en vigueur de la réforme. Nous recommandons instamment que le gouvernement approfondisse davantage les conséquences économiques et administratives des propositions qui nuiraient aux particuliers et iraient à l'encontre de tous les Canadiens.

## APPENDIX "A"

## ANNEXE «A»

GEORGE WESTON LIMITED  
AND SUBSIDIARIES

## GEORGE WESTON LIMITED

Executive Office  
Operating Division  
Jackson Newport Foods Co.  
Montreal Biscuit Co.

McCormick's

Paulin Chambers

Marven's Ltd.

G. J. Hamilton and Sons Ltd.

Weston Bakeries

Hannah Bread Ltd.

Lane's Bakeries Ltd.

Wm. Neilson Ltd.

Eplett Ice Cream Ltd.

Eplett Dairies Ltd.

Wm. Neilson Inc.

Timmins Dairy Co. Ltd.

Willards Chocolates

George Weston Inc.

Weston Biscuit Co. Inc.

Southern Biscuit Company

American Biscuit Company

Weston Foods Inc.

Johnson Biscuit Company

Wall Street Storage Company

Diversified Research and Sales Ltd.

Consumers Research Laboratories Ltd.

Eddy Paper Company Ltd.

The E. B. Eddy Co.

J. E. Boyle Ltd.

Eddy Forest Products Ltd.

Eastern Fine Paper, Inc.

GEORGE WESTON LIMITED ET SES  
FILIALES

## GEORGE WESTON LIMITED

Executive Office  
Operating Division  
Jackson Newport Foods Co.  
Montreal Biscuit Co.

McCormick's

Paulin Chambers

Marven's Ltd.

G. J. Hamilton & Sons Ltd.

Weston Bakeries

Hannah Bread Ltd.

Lane's Bakeries Ltd.

Wm. Neilson Ltd.

Eplett Ice Cream Ltd.

Eplett Dairies Ltd.

Wm. Neilson Inc.

Timmins Dairy Co. Ltd.

Willards Chocolates

George Weston Inc.

Weston Biscuit Co. Inc.

Southern Biscuit Company

American Biscuit Company

Weston Foods Inc.

Johnson Biscuit Company

Wall Street Storage Company

Diversified Research and Sales Ltd.

Consumers Research Laboratories Ltd.

Eddy Paper Company Ltd.

The E. B. Eddy Co.

J. E. Boyle Ltd.

Eddy Forest Products Ltd.

Eastern Fine Paper, Inc.

Megargy Investments Ltd.  
 Devon Ice Cream Ltd.  
 Nassau Dairy Products Ltd.  
 British Columbia Packers Ltd.  
 The Packers Steamship Co. Ltd.  
 Rupert Fish Co. Inc.  
 B. C. Packers Newfoundland Ltd.  
 Nelson Bros. Fisheries Ltd.  
 Queen Charlotte Cannery Ltd.  
 McCallum Sales Ltd.  
 Nelbro Packing Company  
 Blaine Myers and Co.  
 Nel Pack Fisheries Ltd.  
 Coast Oyster Co.  
 Willapa Oyster Farms  
 Tokepoint Oyster Co. Consolidated  
 Boypoint Oyster Farms  
 Humbolt Oyster Co.  
 Coast Oyster of California

Dicoa Investments Ltd.

Perrin Investments Limited

Somerville Industries Ltd.  
 Canadian Folding Cartons Ltd.  
 Somerville Automotive Trim Ltd.

Westfair Foods Ltd.

Western Grocers (Division)  
 Malkins (Division)  
 Dominion Fruit (Division)  
 G. McLean (Division)  
 Econo-Marts (Division)  
 Shop Easy (except B.C. independents)  
 (Division)  
 Mini Marts (Division)  
 Display Fixtures (Division)

Duart Investments Ltd.

Connors Bros. Limited

Beaver Harbour Canning Co. Ltd.  
 Black's Harbour Mfg. Co. Ltd.  
 Black's Harbour Power Co. Ltd.  
 Craft Canning Company, Ltd.  
 Lewis Connors & Sons Ltd.  
 Frank E. Davis Fish Co. Ltd.  
 Deer Island Transports, Ltd.  
 Fryes Island Corporation Limited  
 Fundy Cold Storage Co. Ltd.  
 Fundy Publishing Co. Ltd.  
 The Fundy Marine Insurance Co.  
 The Maritime Steamship Co. Ltd.  
 Newton Bros., Limited  
 Quoddy Sea Foods Limited  
 Robichaud and Co. Ltd.  
 Seal Cove Canning Co. Ltd.  
 Shaw and Ellis, Limited  
 Shippegan Cold Storage Co. Ltd.  
 H. W. Welch, Limited  
 B. H. Wilson Fisheries (Canada) Ltd.

Megargy Investments Ltd.

Devon Ice Cream Ltd.  
 Nassau Dairy Products Ltd.  
 British Columbia Packers Ltd.  
 The Packers Steamship Co. Ltd.  
 Rupert Fish Co. Inc.  
 B. C. Packers Newfoundland Ltd.  
 Nelson Bros. Fisheries Ltd.  
 Queen Charlotte Cannery Ltd.  
 McCallum Sales Ltd.  
 Nelbro Packing Company  
 Blaine Myers & Co.  
 Nel Pack Fisheries Ltd.  
 Coast Oyster Co.  
 Willapa Oyster Farms  
 Tokepoint Oyster Co. Consolidated  
 Boypoint Oyster Farms  
 Humbolt Oyster Co.  
 Coast Oyster of California

Dicoa Investments Ltd.

Perrin Investments Limited

Somerville Industries Ltd.  
 Canadian Folding Cartons Ltd.  
 Somerville Automotive Trim Ltd.

Westfair Foods Ltd.

Western Grocers (Division)  
 Malkins (Division)  
 Dominion Fruit (Division)  
 G. McLean (Division)  
 Econo-Marts (Division)  
 Shop Easy (except B.C. independents)  
 (Division)  
 Mini Marts (Division)  
 Display Fixtures (Division)

Duart Investments Ltd.

Connors Bros. Limited

Beaver Harbour Canning Co. Ltd.  
 Black's Harbour Mfg. Co. Ltd.  
 Black's Harbour Power Co. Ltd.  
 Craft Canning Company, Ltd.  
 Lewis Connors & Sons Ltd.  
 Frank E. Davis Fish Co. Ltd.  
 Deer Island Transports, Ltd.  
 Fryes Island Corporation Limited  
 Fundy Cold Storage Co. Ltd.  
 Fundy Publishing Co. Ltd.  
 The Fundy Marine Insurance Co.  
 The Maritime Steamship Co. Ltd.  
 Newton Bros., Limited  
 Quoddy Sea Foods Limited  
 Robichaud & Co. Ltd.  
 Seal Cove Canning Co. Ltd.  
 Shaw and Ellis, Limited  
 Shippegan Cold Storage Co. Ltd.  
 H. W. Welch, Limited  
 B. H. Wilson Fisheries (Canada) Ltd.



Kelmac Investments Ltd.

Edward Douglas Investments Ltd.

Kelly, Douglas and Company Ltd.

Nabob Foods Ltd.

Nabob Holdings Ltd.

Cal-Van Camps Ltd.

Canus Camp Service Ltd.

Canada Nut Company Ltd.

Maverick Markets Ltd.

Western Commodities Ltd.

Co-ordinated Financial Management Ltd.

Kim Drugs Ltd.

Dickson Importing Co. Ltd.

Tuxedo Foods Ltd.

Gordon's Master Market Ltd.

Associated Food Stores Ltd.

Buy 'N Save Ltd.

Calvanus Catering Services Ltd.

Cal Van Cafeterias Ltd.

Cal Van Caterers Ltd.

Cal Van Foods Ltd.

Cal Van Installations Ltd.

Cal Van Services Ltd.

Cloverdale Paint and Chemicals Ltd.

Cloverdale Laboratories Ltd.

Driftwood Cafe Ltd.

Foremost Foods Ltd.

Grand Union Markets Ltd.

Inter City Coffee Cars Ltd.

Inter City Leasing Corporation Ltd.

Kadana Foods Limited

Kelly, Douglas of Canada Ltd.

Kim Pay-Less Drugs Ltd.

Kingsway Frozen Foods Ltd.

Lake City Garage Ltd.

Market Basket (1960) Ltd.

Meteor Meat Co. Ltd.

Miralite Manufacturing Ltd.

Monarch Paints Limited

Murray Jam Limited

Nelson Supermarket Ltd.

Orient Tea Co. Ltd.

Penny Wise Foods Ltd.

Rupert Square Development Ltd.

Regal Fruit Products Ltd.

P. W. Robertson Ltd.

Superior Food Stores Ltd.

Super Valu Stores Ltd.

Super Valu Stores (B.C.) Ltd.

Squirrel Brand Products Ltd.

Sussex Manufacturing Ltd.

Thompson Developments Ltd.

Trade Roasting Co. Ltd.

United Industrial Caterers Ltd.

Waterfront Coffee Services Ltd.

Kelmac Investments Ltd.

Edward Douglas Investments Ltd.

Kelly, Douglas & Company Ltd.

Nabob Foods Ltd.

Nabob Holdings Ltd.

Cal-Van Camps Ltd.

Canus Camp Service Ltd.

Canada Nut Company Ltd.

Maverick Markets Ltd.

Western Commodities Ltd.

Co-ordinated Financial Management Ltd.

Kim Drugs Ltd.

Dickson Importing Co. Ltd.

Tuxedo Foods Ltd.

Gordon's Master Market Ltd.

Associated Food Stores Ltd.

Buy 'N Save Ltd.

Calvanus Catering Services Ltd.

Cal Van Cafeterias Ltd.

Cal Van Caterers Ltd.

Cal Van Foods Ltd.

Cal Van Installations Ltd.

Cal Van Services Ltd.

Cloverdale Paint & Chemicals Ltd.

Cloverdale Laboratories Ltd.

Driftwood Cafe Ltd.

Foremost Foods Ltd.

Grand Union Markets Ltd.

Inter City Coffee Cars Ltd.

Inter City Leasing Corporation Ltd.

Kadana Foods Limited

Kelly, Douglas of Canada Ltd.

Kim Pay-Less Drugs Ltd.

Kingsway Frozen Foods Ltd.

Lake City Garage Ltd.

Market Basket (1960) Ltd.

Meteor Meat Co. Ltd.

Miralite Manufacturing Ltd.

Monarch Paints Limited

Murray Jam Limited

Nelson Supermarket Ltd.

Orient Tea Co. Ltd.

Penny Wise Foods Ltd.

Rupert Square Development Ltd.

Regal Fruit Products Ltd.

P. W. Robertson Ltd.

Superior Food Stores Ltd.

Super Valu Stores Ltd.

Super Valu Stores (B.C.) Ltd.

Squirrel Brand Products Ltd.

Sussex Manufacturing Ltd.

Thompson Developments Ltd.

Trade Roasting Co. Ltd.

United Industrial Caterers Ltd.

Waterfront Coffee Services Ltd.

LOBLAW COMPANIES LIMITED  
AND SUBSIDIARIES  
(Non-Consolidated)

LOBLAW COMPANIES LIMITED

Loblaw Groceries Co., Limited  
Sunfresh Foods Ltd.  
Sayvette Limited  
York Trading Limited  
Creland Equipment Lessors Limited  
Power Super Markets Limited  
Busy B Discount Foods Limited  
The O.K. Economy Stores Limited  
Pickering Farms Limited  
Donlands Dairy  
Charles Yeates & Company, Limited  
...operating as the Royal Dairy Chris-  
mac Ltd.  
National Tea Co.  
National Food Stores Inc. (Colorado)  
National Food Stores Inc. (Michigan)  
National Food Stores of Louisiana  
National Laboratories, Inc.  
Joyce's Supermarket Inc.  
So Fresh Produce Co.  
Obee Wholesale Grocers Co.  
Loblaw Inc.  
Better Foods Incorporated  
Empire Stamp and Distributing Corp.  
Nu-Trend Food Stores, Inc.  
Food Arena, Inc.  
Orchard Park Foods, Inc.  
Department Store Food Corp.  
Department Store Meat Corp.  
Department Store Food Corp. of  
Penna.

Dunedin Investments Limited

Zehr's Markets Limited  
Blue Chip Merchandisers Limited  
G. Tamblyn, Limited  
Tamblyn (Manitoba) Limited  
Tamblyn (New Brunswick) Limited  
Tamblyn (Nova Scotia) Limited  
Tamblyn (Pacific) Limited  
Tamblyn (Western) Limited  
Tamblyn (Alberta) Limited  
Owl Drug Company Limited

Food Market Holdings Limited

Dionne Limited  
Kambly (of Switzerland) Canada Limited  
National Grocers Company Limited  
Gordons Super Markets Limited  
Harbour Investments Limited  
Atlantic Wholesalers, Limited  
St. George Foods Ltd.  
Fillmore's Limited  
Chignecto Holdings, Ltd.

LOBLAW COMPANIES LIMITED ET SES  
FILIALES  
(non consolidées)

LOBLAW COMPANIES LIMITED

Loblaw Groceries Co., Limited  
Sunfresh Foods Ltd.  
Sayvette Limited  
York Trading Limited  
Creland Equipment Lessors Limited  
Power Super Markets Limited  
Busy B Discount Foods Limited  
The O. K. Economy Stores Limited  
Pickering Farms Limited  
Donlands Dairy  
Charles Yeates & Company, Limited  
...operating as the Royal Dairy Chris-  
mac Ltd.  
National Tea Co.  
National Food Stores Inc. (Colorado)  
National Food Stores Inc. (Michigan)  
National Food Stores of Louisiana  
National Laboratories, Inc.  
Joyce's Supermarket Inc.  
So Fresh Produce Co.  
Obee Wholesale Grocers Co.  
Loblaw Inc.  
Better Foods Incorporated  
Empire Stamp & Distributing Corp.  
Nu-Trend Food Stores, Inc.  
Food Arena, Inc.  
Orchard Park Foods, Inc.  
Department Store Food Corp.  
Department Store Meat Corp.  
Department Store Food Corp. of  
Penna.

Dunedin Investments Limited

Zehr's Markets Limited  
Blue Chip Merchandisers Limited  
G. Tamblyn, Limited  
Tamblyn (Manitoba) Limited  
Tamblyn (New Brunswick) Limited  
Tamblyn (Nova Scotia) Limited  
Tamblyn (Pacific) Limited  
Tamblyn (Western) Limited  
Tamblyn (Alberta) Limited  
Owl Drug Company Limited

Food Market Holdings Limited

Dionne Limited  
Kambly (of Switzerland) Canada Limited  
National Grocers Company Limited  
Gordons Super Markets Limited  
Harbour Investments Limited  
Atlantic Wholesalers, Limited  
St. George Foods Ltd.  
Fillmore's Limited  
Chignecto Holdings, Ltd.



O'Reilly's Supermarket Ltd.  
Shamrock Stores Ltd.  
Kitchen Bros., Limited  
R. McGregor & Sons, Limited  
Harrison's Markets Limited  
Lucky Dollar Investments Ltd.  
L. T. Cairns Co. Ltd.  
Atlantic Foods, Limited  
Save-Easy Supermarket (1967) Ltd.

O'Reilly's Supermarket Ltd.  
Shamrock Stores Ltd.  
Kitchen Bros., Limited  
R. McGregor & Sons, Limited  
Harrison's Markets Limited  
Lucky Dollar Investments Ltd.  
L. T. Cairns Co. Ltd.  
Atlantic Foods, Limited  
Save-Easy Supermarket (1967) Ltd.

---

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970

Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Second Session

Deuxième session de la

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

vingt-huitième législature, 1969-1970

---

STANDING COMMITTEE  
ON

COMITÉ PERMANENT  
DES

FINANCE, TRADE  
AND  
ECONOMIC AFFAIRS

FINANCES, DU COMMERCE  
ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

*Chairman*

M. Gaston Clermont

*Président*

---

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

(SUB-COMMITTEE B)

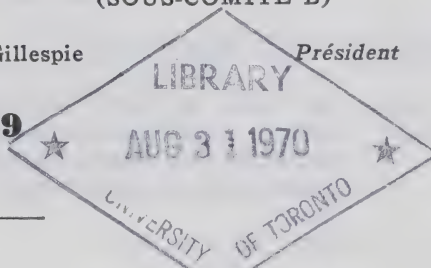
(SOUS-COMITÉ B)

*Chairman*

Mr. Alastair Gillespie

*Président*

No. 69



---

MONDAY, JUNE 22, 1970

LE LUNDI 22 JUIN 1970

---

*Respecting*

White Paper on Tax Reform

*Concernant*

Le Livre Blanc sur la réforme fiscale

---

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir Procès-verbaux)



STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE  
AND  
ECONOMIC AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE  
ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

*Chairman*  
*Vice-Chairman*

M. Gaston Clermont  
Mr. Alastair Gillespie

*Président*  
*Vice-président*

and Messrs.

et Messieurs

<sup>a</sup> Buchanan,  
Burton,  
<sup>2</sup> Danson,  
<sup>6</sup> Flemming,  
Gauthier,  
Kaplan,

Lambert (*Edmonton West*)  
Latulippe,  
Leblanc (*Laurier*),  
<sup>6</sup> Lefebvre,  
<sup>1</sup> Lind,  
<sup>4</sup> McCleave,

Noël,  
Ritchie,  
Roberts,  
Saltsman,  
Thompson (*Red Deer*),  
Whicher—20.

*Le greffier du Comité,*  
Dorothy F. Ballantine,  
*Clerk of the Committee.*

Pursuant to S.O. 65(4) (b):

Conformément à l'article 65(4) (b) du  
Règlement:

1,2,3,4,5,6: On June 22, 1970, replaced  
Messrs. Smerchanski, Deakon,  
Mahoney, La Salle, Alken-  
brack and Rochon, respect-  
ively.

1,2,3,4,5,6: Le 22 juin 1970, remplacent  
MM. Smerchanski, Deakon,  
Mahoney, La Salle, Alken-  
brack et Rochon, respective-  
ment.

[Text]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, June 22, 1970  
(21)

Subcommittee B of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 4:03 p.m. this day with the Chairman, Mr. Gillespie, presiding.

*Members present:* Messrs. Burton, Danson, Flemming, Gillespie, Noël, Thompson (*Red Deer*), Whicher—(7).

*Also present:* Mr. Foster, M.P.

*In attendance:* Mr. Albert Poissant, Adviser to the Committee.

*Witnesses: from Denison Mines Limited:* Mr. Stephen B. Roman, Chairman of the Board and Chief Executive Officer; Mr. William A. MacDonald, Q.C.; Mr. E. Bruce McConkey, Vice-President Finance, and Treasurer; Mr. Paul Palmer, Assistant to the Vice-President Finance.

The Subcommittee resumed its consideration of the White Paper on Tax Reform.

Mr. Roman gave an opening statement (*see Appendix 30-B for the brief of Denison Mines Limited*).

The witnesses answered questions, on completion of which, at 6:07 p.m., the Subcommittee adjourned to this evening.

## EVENING SITTING (22)

At 8:16 p.m. this day, the Subcommittee resumed its consideration of the White Paper on Tax Reform. The Chairman, Mr. Gillespie, presided.

*Members present:* Messrs. Burton, Clermont, Danson, Flemming, Gillespie, McCleave, Noël, Roberts—(8)

*Also present:* Mr. Rose, M.P.

*In attendance:* same as at the afternoon sitting.

[Traduction]

## PROCÈS-VERBAUX

Le LUNDI 22 juin 1970  
(21)

Le sous-comité B du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit cet après-midi à 4h 03. Le président, M. Gillespie, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Burton, Danson, Flemming, Gillespie, Noël, Thompson (*Red Deer*), Whicher—(7).

*Autre député présent:* M. Foster.

*Également présent:* M. Albert Poissant, conseiller du Comité.

*Témoins: De Denison Mines Limited:* MM. Stephen B. Roman, président du Conseil et agent exécutif en chef; William A. MacDonald, C.R.; E. Bruce McConkey, vice-président des finances et trésorier; Paul Palmer, adjoint du vice-président des finances.

Le sous-comité reprend son étude du Livre blanc sur la réforme fiscale.

M. Roman fait une déclaration d'ouverture (*Voir appendice 30-B, mémoire de la Denison Mines Limited*).

Les témoins répondent aux questions des députés, et à 6h 07 la séance du sous-comité est levée jusqu'au soir.

## SÉANCE DU SOIR (22)

A 8h 16, le sous-comité reprend son étude du Livre blanc sur la réforme fiscale. Le président, M. Gillespie, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Burton, Clermont, Danson, Flemming, Gillespie, McCleave, Noël, Roberts—(8).

*Autre député présent:* M. Rose.

*Également présent:* M. Albert Poissant, conseiller du Comité.



*Witnesses: from the Chemical Institute of Canada:* Dr. L. W. Shemilt, President; Mr. Clive Simmonds, Director, Science Policy; Mr. T. H. G. Michael, General Manager; *and from the Canadian Conference of the Arts:* Mr. Jean-Louis Roux, President; Mr. Russell Disney, F.C.A., Chairman Finance Committee; Mr. Gilles Lefebvre, 2nd Vice-President; Mr. Duncan F. Cameron, National Director; Mr. Burnard Chadwick.

Dr. Shemilt gave an opening statement (*see Appendix 31-B for the brief of the Chemical Institute of Canada*).

Dr. Shemilt and Messrs. Simmonds and Michael answered questions, on completion of which they withdrew.

Mr. Roux gave an opening statement which was completed by Mr. Cameron (*see Appendix 32-B for the brief of the Canadian Conference of the Arts*).

Messrs. Roux, Disney, Lefebvre, Cameron and Chadwick answered questions.

The questioning having been completed at 10:22 p.m. the Subcommittee adjourned to Thursday, June 25, 1970.

*Témoins: De l'Institut de chimie du Canada:* MM. L. W. Shemilt, président; Clive Simmonds, directeur de la politique scientifique; T. H. G. Michael, directeur général; *et de la Conférence canadienne des arts:* MM. Jean-Louis Roux, président; Russell Disney, président du Comité des finances; Gilles Lefebvre, deuxième vice-président; Duncan F. Cameron, directeur national; Burnard Chadwick.

M. Shemilt fait une déclaration d'ouverture (*Voir appendice 31-B, mémoire de l'Institut de chimie du Canada*).

MM. Shemilt, Simmonds et Michael répondent aux questions des députés et se retirent.

M. Roux fait une déclaration d'ouverture que termine M. Cameron (*Voir appendice 32-B, mémoire de la Conférence canadienne des arts*).

MM. Roux, Disney, Lefebvre, Cameron et Chadwick répondent aux questions des députés.

L'interrogatoire terminé, la séance du sous-comité est levée à 10h 22 du soir, jusqu'au jeudi 25 juin 1970.

*Le greffier du sous-comité B,  
Michael A. Measures,  
Clerk of Subcommittee B.*

[Texte]

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, June 22, 1970

• 1604

**The Chairman:** Gentlemen, I will call the meeting to order. I wish to welcome the representatives of Denison Mines Limited, and in particular Mr. Stephen Roman, Chairman of the Board and Chief Executive Officer of the company. Mr. Roman is going to make a very brief opening statement. He will then introduce the members of his delegation to us and we will go straight into questioning. I think I should mention our rules to Mr. Roman. When questions are put through me to him he may answer if he wishes or refer them to any member of his delegation. I should also make it clear that no member of the delegation is under any obligation to answer any question he is not prepared to answer. Mr. Roman.

**Mr. Stephen B. Roman (Chairman of the Board and Chief Executive Officer, Denison Mines Limited):** Our brief is bilingual, Mr. Chairman. Mr. Chairman and gentlemen, I know that your Committee likes to move in directly and ask questions on the briefs which have been submitted. Accordingly, I do not propose to say anything about the contents of the brief itself, but rather how Denison Mines came to submit a brief at all.

My early life experiences were in a very different kind of country than Canada—a country that is no longer a free country. This is something which I have in common with a great many other Canadians. My personal approach to life in Canada has been dominated by two conclusions derived from these early experiences: the importance of government in providing a framework within which individuals can be strengthened in independence rather than dependence; the fact that it is only individuals who can benefit themselves and their country through their own efforts, and that a society which is short of individuals strengthened in independence of thought and action is a society whose foundations will not enable it to meet the test of time.

When the federal White Paper came out last November I asked those of my associates who are more expert in taxation matters than I am two questions. Over the long run

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le lundi 22 juin 1970

**Le président:** Messieurs, j'aimerais que nous commençons. Je souhaite la bienvenue aux représentants de Denison Mines et principalement à M. Stephen Roman qui est le président et chef de la compagnie. M. Roman va nous faire une déclaration d'ouverture mais il voudrait tout d'abord vous présenter ses collègues. J'aimerais vous mentionner, monsieur Roman, que nos règlements sont les suivants: lorsque des questions sont posées elles sont posées directement à moi et vous, ou n'importe quelle personne de votre délégation, peut y répondre, et personne n'est obligée de répondre à des questions auxquelles elle ne désire pas répondre. Monsieur Roman, nous vous écoutons.

**M. Stephen B. Roman (Président du Conseil et directeur général de Denison Mines Limited):** Monsieur le président, messieurs: notre mémoire est bilingue et je sais que votre Comité voudrait nous poser des questions sur les mémoires que nous vous avons présentés. Je ne dirai rien du mémoire comme tel, mais plutôt je parlerai de ce qui amena Denison Mines à présenter un mémoire.

Mes premières expériences ont été vécues dans un pays différent du Canada, un pays qui n'est plus un pays libre. C'est quelque chose que j'ai en commun avec beaucoup de Canadiens. Mon point de vue sur la vie canadienne a été dominé par deux conclusions qui ont été tirées par suite de mes expériences personnelles. Il importe au gouvernement de créer un cadre dans lequel une personne peut se développer d'une façon indépendante. Ce n'est que ce genre de personne qui pourra profiter de ses propres efforts et en faire profiter son pays. Une société à court de personnes jouissant de la liberté de pensée et d'action est une société dont les bases ne survivront pas dans le temps.

Lorsque le gouvernement a publié son Livre blanc, en novembre dernier, j'ai demandé à certains de mes associés qui s'y connaissent beaucoup mieux que moi dans



## [Text]

will the proposed reforms strengthen the economic environment? Over the long run will the proposed reforms provide incentives to achievement by individual Canadians?

Unfortunately the answers came back "no" to each of these questions. These answers are the reason for the Denison brief and for the fact that the Denison brief attempts a long look at the White Paper from these two basic points of view. Will the proposals strengthen the Canadian economic environment? Will the proposals strengthen Canada by strengthening individual Canadians through the opportunity and incentive to build for the future?

I would now like to draw your attention to quotations from two very different men. The first quotation is contemporary from a statement by Premier Robert Bourassa of the Province of Quebec made just two weeks ago:

Quebec is fully in agreement with the objective of fair taxation contained in the White Paper. But only if economic growth is assured will it be possible to reach that objective successfully... We must deplore the fact too little importance is given to economic growth.

The second quotation is more than 100 years old, and it is from Karl Marx:

A direct consequence of the alienation of man from the product of his labour, from his activity and from his species life, is that man is alienated from other men.

We would all agree that Marx's prescription for this condition of industrial man has proven tragically defective. Nonetheless, his diagnosis of the condition itself seem remarkably perceptive even today.

For this century-old prophecy constitutes the challenge to Canadians for the rest of this century. The answer is not greater and greater concentration of capital in the hands of governments and a few corporations remote from the people—even if this is done in the name of the people. In the name of the people is never enough.

Our political system will survive only through the increased direct participation of citizens; equally, our economic system, on which our political system rests, will survive only through full economic participation by more and more Canadians. Decentralization of capital in the next decades must match cen-

## [Interpretation]

les affaires d'impôt les deux questions suivantes: à longue échéance, la réforme saura-t-elle fortifier notre économie, et les réponses proposées encourageront-elles les Canadiens à se développer?

Malheureusement, les réponses à ces deux questions ont été négatives. Ces réponses sont la raison pour laquelle nous vous avons présenté notre mémoire lequel étudiera le Livre blanc en se basant sur les deux questions dont je viens justement de vous parler à savoir, les réformes renforceront-elles l'économie et aideront-elles les Canadiens à se développer?

Je voudrais maintenant attirer votre attention sur les déclarations de deux hommes très différents. La première a été faite par le premier ministre Bourassa, il y a deux semaines:

Le Québec est tout à fait d'accord avec les buts en ce qui concerne la réforme fiscale dans le Livre blanc, à condition que l'on puisse se développer du point de vue économique. Est-ce qu'il y aura moyen d'y arriver? Le fait que trop peu d'importance a été donnée au développement économique de notre pays est à déplorer.

La deuxième déclaration est de Karl Marx et elle a été faite il y a plus de cent ans:

L'aliénation de l'homme par l'homme est la conséquence directe de l'aliénation de l'homme par le produit de son travail, par son activité et par la vie de son espèce.

Nous sommes tous d'accord à dire que la solution que Marx a proposée pour résoudre ce problème s'est révélée tragiquement inefficace. Toutefois, son diagnostic de la condition elle-même semble être très perceptif même aujourd'hui.

Cette prévision, vieille d'un siècle, constitue le défi que devra relever le peuple canadien pendant le reste de notre siècle. La solution au problème ne réside pas dans la concentration de fonds dans les mains du gouvernement et de quelques compagnies éloignées des gens, même si cela est fait au nom du peuple. Au nom du peuple ne suffit jamais.

Notre système politique ne survivra qu'à condition d'augmenter la participation directe des citoyens. Il en est de même pour notre système économique puisque celui-ci sert de base au système politique. La décentralisation des capitaux dans les décennies à venir doit égaler la décentralisation des capitaux

## [Texte]

tralization of capital in the past decades if our free society is to remain viable and its balance restored.

This can only be achieved by emphasizing the creation of capital and savings by individuals. It is vital that every Canadian appreciate that his income today can become his capital tomorrow—if it is saved. This means encouraging, not penalizing, the individuals who save. There is no other way for Canadians to own more of Canada.

Our brief contains a number of positive proposals based on these requirements. We believe their adoption will strengthen the economic environment, which is the foundation of fairness for our people. We believe their adoption will also provide incentive for Canadians to build for themselves and the future of Canada.

Thank you. We will now be happy to answer any of your questions.

• 1610

**The Chairman:** Thank you, Mr. Roman. Would you introduce the members of your delegation to us?

**Mr. Roman:** Gentlemen and Mr. Chairman, this is Mr. MacDonald from McMillan and Binch; Mr. McConkey, our Vice-President of Finance; Mr. Palmer from our Financial Department and Mr. Parmelee my assistant.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Roman. I recognize Mr. Danson.

**Mr. Danson:** Thank you, Mr. Chairman. I am pleased to welcome one of the more successful farmers from my constituency as one of the witnesses today.

First of all, may I compliment the witnesses on a very comprehensive brief with pretty specific proposals, but in reading through it, certainly in the opening part, Section 1 starting on page 3, there is some pretty damning sort of statements made with reference to the role of government in our society and I was struck by the stress on the need to encourage individual enterprise and to encourage and not penalize those who save.

Then in 1.4 on page 4, the last sentence states:

Everyone knows how unfairly this price is distributed among Canadians.

## [Interprétation]

des décennies passées si notre société libre doit demeurer viable et son équilibre rétabli.

Cela ne sera fait que si l'on augmente les capitaux et les épargnes de chaque Canadien. Il est important que chaque Canadien se rende compte que son revenu aujourd'hui peut être son capital demain, mais seulement s'il épargne. Cela veut dire qu'il faut encourager, non pas pénaliser ceux qui épargnent. Il n'y a pas d'autres moyens pour les Canadiens d'essayer de développer et de promouvoir leur économie.

Notre mémoire vous présente différentes propositions. Nous croyons que leur adoption améliorerait l'économie qui sert de base à la justice et à l'équité pour notre peuple. De plus, leur adoption encouragerait les Canadiens à agir en vue de leurs intérêts et de ceux du Canada.

Merci. Nous serons très heureux de répondre à toutes vos questions.

**Le président:** Merci, monsieur Roman. Pourriez-vous nous présenter les membres de votre délégation?

**M. Roman:** Monsieur le président, messieurs, à ma droite, vous avez M. MacDonald de la société McMillan and Binch; M. McConkey qui est le vice-président des finances; M. Palmer du ministère des finances et M. Parmelee qui est mon assistant.

**Le président:** Merci, monsieur Roman. Je reconnais M. Danson.

**M. Danson:** Merci, monsieur le président. Je suis très heureux de recevoir comme témoin un des fermiers les plus éminents de ma circonscription.

Tout d'abord, permettez-moi de vous féliciter pour le très bon mémoire que vous nous avez présenté, lequel renfermait de judicieuses propositions. Cependant, en le lisant, je me suis aperçu que dans la première partie, qui se trouve à la page 3, vous nous blâmez beaucoup, en ce qui concerne le rôle du gouvernement dans notre société et aussi j'ai été très étonné de voir que vous soulignez le besoin d'encourager l'entreprise individuelle et aussi d'encourager et non de pénaliser ceux qui épargnent.

Puis, au paragraphe 1.4 de la page 4, la dernière phrase dit:

... Chacun sait que ce prix est distribué d'une façon très injuste parmi les Canadiens.



[Text]

This was referring to the price of bureaucracy. Surely, Mr. Chairman, we are trying to look for some sort of a balance. I would think if we look at some of the statements, we could not disagree. He who would build a house must first sit down and count the cost, and I agree the government has been guilty in this respect and is far from infallible.

Similar statements are all through those pages, on 3 and 4 particularly. Do you feel we are distorting this balance immensely in the proposals in the White Paper and, if so, do you really believe changes are needed in our existing tax system as it is? From reading the brief I would get the impression that the existing tax system has worked well, therefore, we should keep it. Do you see the need for changes at all in our existing system, Mr. Roman?

**Mr. Roman:** Later on I am going to let my associates here speak, but just to answer your question very directly, I would say everything that is needed in our society at the present time or what would be accomplished as far as the government is concerned by the White Paper could be accomplished by adjustment in the present tax system.

I hold one very basic philosophy of life that you cannot distribute anything until such time as you have it and once you kill the incentive it is obvious you are not going to create it. I am sure you know just as well as I do, Mr. Danson, that in certain parts of the world where incentives were killed, when Marx figured that his grabbing humanity for an idealistic goal would resolve all the problems, he forgot the individual.

**Mr. Danson:** Are you suggesting, Mr. Roman, the proposals are forgetting the individual and the system is becoming overwhelming?

**Mr. Roman:** Yes, definitely.

**Mr. Danson:** You consider it to be that significant a document.

In 2.33 in the second section you refer to the fact that there is an immediate increase of taxes probably in excess of \$1 billion. I assume this is based on the figures published by the Ontario government. Would that be right?

[Interpretation]

Il s'agissait du prix de la bureaucratie. Je suis certain, monsieur le président, que nous essayons de chercher un équilibre et si nous pouvions examiner certaines des déclarations, nous ne saurions être en désaccord. Celui qui veut construire une maison doit en connaître le coût. Cela va de soi. Je sais que dans ce domaine, le gouvernement, parfois, est un peu coupable, et loin d'être infallible.

Des déclarations semblables sont courantes et surtout aux 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> pages. Selon vous, les propositions ayant trait au Livre blanc mettent-elles vraiment en jeu l'équilibre actuel et si oui, croyez-vous vraiment qu'il soit nécessaire de changer notre système d'impôt? J'ai eu l'impression, en lisant votre mémoire, que le système actuel a été très efficace et, de ce fait, je ne vois aucune raison pour laquelle il faudrait le changer. Est-ce que vous voyez des raisons pour changer le système actuel, monsieur Roman?

**M. Roman:** Je crois, encore une fois, qu'il faudrait que je laisse mon associé parler pour moi, mais afin de répondre à votre question, très franchement, je vous dirai que tout ce qu'on a besoin dans notre société en ce moment, ou tout ce qui serait accompli en ce qui concerne le gouvernement et le Livre blanc pourrait être fait très bien en réformant certaines choses qui existent dans notre système actuel des impôts.

Je crois en une certaine philosophie, laquelle dit qu'on ne peut distribuer quoi que ce soit, à moins de le posséder. Une fois que vous avez tué tout désir de le faire, il va de soi que vous ne le créerez pas. Je suis certain que vous savez très bien, tout autant que moi, monsieur Danson, que dans certaines parties du monde, où justement on a enlevé toute motivation, et que Marx croyait qu'en prenant l'humanité pour un but uniquement idéaliste tous les problèmes seraient résolus, mais il a oublié de tenir compte de la personne humaine.

**M. Danson:** Est-ce que vous insinuez, monsieur Roman, que les propositions ne tiennent pas compte de la personne humaine et que le système devient écrasant?

**M. Roman:** Oui, certainement.

**M. Danson:** Vous accordez beaucoup d'importance à ce document.

Au paragraphe 2.33 du deuxième article vous dites que la hausse immédiate des taxes dépassera un milliard de dollars. Vous vous êtes sans doute basé sur les données qu'a publiées le gouvernement de l'Ontario. Est-ce exact?

## [Texte]

**The Chairman:** Mr. MacDonald.

**Mr. MacDonald:** That is correct, Mr. Danson.

**Mr. Danson:** Do you have any reason to believe those figures are more accurate than those published by the federal government?

**Mr. MacDonald:** I do not have, Mr. Danson, any direct evidence as to what the federal government did in the development of its figures because there has been nothing made public as to its method of calculating the amounts, so one can only, in a sense, go by circumstantial evidence. As a lawyer I am not wildly enthusiastic about relying on circumstantial evidence, but my impression is that the people—I am thinking of Professor John Bossons who is, I think, a highly able econometrician in the tax field who prepared the income tax analyzer model for the Carter Commission and who, I believe, was instrumental in the original setting up and was involved to a very great extent in the practical running of the computer runs—in Ontario have put a great deal more effort into this, they put the better part of six months' effort into trying to come up with accurate estimates and at the moment they have published these estimates so that other people can look at them and criticize them. They may or may not be right, but if I were going to guess at the moment, I would be more inclined to go with theirs from what I know than to go with the federal estimates. If the federal estimates came out in as much detail, perhaps some third parties could have a look at them and come up with a figure.

**Mr. Danson:** Thank you. In your brief you mention that some of the integration proposals are based on the theory developed in the United States under economic conditions different from those in Canada. Would you care to elaborate on that proposal?

**Mr. MacDonald:** I will comment on it, but I do not think, actually, it dealt solely with reference to integration. My recollection is that it is really related to the structural proposals which include capital gains as income.

The original concept of capital gains as being the equivalent of income was developed by Professors Haig and Simons in the twenties and the notion of the business firm as a mere intermediary for shareholders is a tenet of what you might call neoclassical economic theory that I thought Professor Galbraith rather devastatingly dealt with in

## [Interprétation]

**Le président:** Monsieur MacDonald.

**M. MacDonald:** Vous avez raison, monsieur Danson.

**M. Danson:** Croyez-vous que vos chiffres sont plus justes que ceux qui sont publiés par le gouvernement fédéral?

**M. MacDonald:** Monsieur Danson, je n'ai pas de témoignage de la façon dont a procédé le gouvernement fédéral pour établir ses chiffres, car rien n'a été publié en ce qui a trait au calcul des montants, aussi doit-on se limiter à présumer. En tant qu'avocat, je n'aime pas m'appuyer sur des preuves indirectes, mais j'ai l'impression que les personnes, je pense surtout au Professeur John Bossons, qui est une personne très qualifiée, du point de vue chronométrique, surtout dans le domaine des impôts et qui a élaboré un ordinateur pour la Commission Carter et qui, je crois, a été l'une des personnes qui a permis justement dans une grande mesure, de faire marcher les ordinateurs en Ontario, j'ai l'impression donc que les personnes ont apporté beaucoup d'efforts dans ce domaine et je crois qu'elles ont passé plus de six mois à essayer d'établir des estimations assez précises afin que d'autres personnes puissent les examiner et les critiquer. Elles ont peut-être eu raison ou pas raison mais si j'avais à deviner, je crois que j'accepterais leurs chiffres plutôt que les estimations fédérales. Si celles-ci avaient été publiées avec plus de détails, un troisième parti aurait pu les examiner et en arriver à un résultat.

**M. Danson:** Merci. Dans votre mémoire encore, vous mentionnez que certaines des propositions ayant trait à l'intégration sont basées sur une théorie qui a été développée aux États-Unis, mais dans des conditions économiques différentes de celles qui existent au Canada. Pourriez-vous nous donner une explication, s'il vous plaît?

**M. MacDonald:** Je ne crois pas que cela se rapporte seulement à l'intégration. Je crois que cela se rapporte surtout aux propositions qui ont trait à la structure et qui considèrent les gains de capital comme revenu.

L'idée originelle qui veut que les gains de capital soient un équivalent du revenu, a été avancée par les professeurs Haig et Simons, dans les années 20, et le concept selon lequel les commerces ne sont que des intermédiaires pour les actionnaires est un des principes de la théorie économique néo-classique, théorie qu'a expliquée le



[Text]

*The New Industrial State*, but that was fifty years ago and the world is a lot different today than it was then.

**Mr. Danson:** I see. You are talking more specifically of structure than integration in itself?

**Mr. MacDonald:** That is right. I am talking about the structural proposals.

**Mr. Danson:** Yes. Then on page 31, paragraph 4.2, you indicate the same results can be achieved with a much simpler approach and as an example, a 25 per cent dividend tax credit, a top capital gains rate of 25 per cent with deemed realization on death and the elimination of death taxes and estate taxes. How were these figures calculated? Were they calculated or assumed to be a proper balance? Why did you suggest a 25 per cent dividend tax credit and why a 25 per cent top capital gains rate? Did these seem fair and reasonable as a saw-off?

**Mr. MacDonald:** The heading of that particular paragraph is the neutrality of capital gains and dividends, and one of the purposes of the White Paper was to introduce a greater element of neutrality on whether a shareholder took his gains in a company by way of dividends or by way of selling at a so-called capital gain.

• 1620

Of course, under the present system there is a vast difference between selling at a capital gain which attracts no tax, and withdrawing dividends which, depending on your personal rate and the use of the special 15 per cent tax that can be used, may come out at closer to 30 per cent to 40 per cent tax on the dividend. So there is a significant difference between a tax-free capital gain and a 30 per cent to 40 per cent tax cost on withdrawing dividends.

Then you ask yourself how much merit or how much weight should one attach to neutrality of capital gains and dividends. From a purely structural point of view, I suppose there is a good deal of merit in it, because then the tax system does not affect your decision very much one way or the other. There could be other reasons other than structural reasons why you might be more interested in encouraging earnings retention; in which case, you might like to have it a little less favourable to withdraw earnings, on the assumption that people do not want to sell their company every time they want to get some money.

[Interpretation]

professeur Galbraith dans l'ouvrage *The New Industrial State*. Mais cela s'est passé il y a cinquante ans, et le monde a bien changé depuis ce temps.

**M. Danson:** Je vois. Vous parlez plus particulièrement de structure que d'intégration.

**M. MacDonald:** C'est exact. Je parle des propositions ayant trait à la structure.

**M. Danson:** Oui. A la page 31, au paragraphe 4.2, vous dites que de pareils résultats pourraient être obtenus plus facilement et vous donnez l'exemple suivant: on pourrait obtenir un crédit d'impôt de 25 p. 100 sur les dividendes, un taux maximum de 25 p. 100 sur les gains de capital avec réalisations supposées aux décès et la suppression des impôts aux décès et des impôts sur les biens transmis par décès. Comment arrivez-vous à ces chiffres? Les avez-vous calculés ou simplement présumés être d'un équilibre raisonnable? Pourquoi avez-vous proposé ces données? Vous ont-elles semblé justes et raisonnables?

**M. MacDonald:** Ce paragraphe avait pour titre: la neutralité des gains de capital et des dividendes. L'idée du Livre blanc était justement de présenter une plus grande part de neutralité, et de savoir si les actionnaires prenaient leurs gains dans une compagnie par voie de dividendes ou par voie de vente du gain de capital.

Selon le système actuel, il existe une différence assez grande entre la vente à gains de capital qui n'est pas imposable et le retrait de dividendes qui, selon vos taux personnels et l'usage que vous faites du taux spécial de 15 p. 100, peut approcher 30 ou 40 p. 100 d'impôt sur le dividende. Donc, il y a une différence assez importante entre un gain de capital exempt d'impôt et un retrait de dividendes qui entraîne une taxe de 30 à 40 p. 100.

Et puis, vous vous posez la question suivante: combien de poids peut-on donner à la neutralité des gains de capital et des dividendes. Du point de vue de la structure, je pense qu'on peut donner du poids à la neutralité, parce que le régime fiscal n'influence pas votre décision d'une façon ou d'une autre. Il pourrait y avoir des raisons, autres que des raisons d'ordre structurel, pour lesquelles vous voudriez peut-être encourager les retenues de salaires. Dans ce cas-là, vous aimeriez peut-être que les retraits de salaires soient moins avantageux puisque les gens ne veulent pas vendre leurs compagnies chaque fois qu'ils veulent obtenir de l'argent.

## [Texte]

I think there is something to be said, if there is going to be a capital gains tax, as it looks as if there is going to be, that there be some broad equivalent. Then I think the thing that would govern, at least in my thinking, would be the appropriate top rate of capital gains tax in this country. It is obvious, and we have set a number of suggestions under the capital gains heading—it seems to me the overwhelming dominant consideration is the fact the Americans do not have one that is very much above 25 per cent, unless you get into astronomically large capital gains, so it would seem that a top rate would be in the order of 25 per cent.

The reason for picking 25 per cent on the dividend tax credit is that if you want to achieve neutrality of capital gains and dividends and you have a top 50 per cent rate, then this would roughly do it.

If you would take out roughly \$100 of income it would be subject to 50 per cent tax on it, which would be \$50, and you would get a 25 per cent dividend tax credit, and you would have \$25 net tax. Same thing if you sold it for \$100 gain—a \$25 tax. So that is roughly the line of reasoning.

**Mr. Danson:** This certainly suggests that a capital gains tax is inappropriate today, under any circumstances, and then your proposals are made on the basis that we are going to have one anyway.

You also suggest that estate taxes be eliminated. Do you consider capital gains tax paid during the lifetime of a taxpayer—a very inelegant term, but that is what we all are—is sufficient, or do you believe that there is a role for taxing large estates when they pass from one generation to the other?

**Mr. Roman:** I think I will answer this, because of the philosophical question.

**Mr. Danson:** I did not know which one had the largest estate.

**Mr. MacDonald:** Now you know who has the estate.

**Mr. Roman:** The country must decide whether we intend to encourage savings or discourage savings.

I will put it in a very simple basic framework: Take you and me. We were born equal, we work together, and you save your money and I do not. By saving your money and investing it, you create a succession, or your estate, that will amount to \$1 million

## [Interprétation]

Je crois qu'il y aurait quelque chose à dire si un impôt sur les gains de capital devait être établi, et comme cela semble vouloir se réaliser, il faudra essayer d'arriver à une espèce d'équivalence. Ce qui dirigerait alors la situation, d'après moi, serait un taux d'impôt approprié sur les gains de capital. Nous avons déjà formulé plusieurs propositions dans ce domaine. Il me semble que le point le plus important est que les États-Unis n'ont pas un taux qui va au-delà de 25 p. 100 en ce qui concerne les gains de capital, à moins de traiter des gains de capital très très élevés. De ce fait, un taux maximum pourrait alors s'élever à 25 p. 100. Si nous avons pris un crédit d'impôt de 25 p. 100 sur les dividendes, c'est afin d'arriver à la neutralité des gains de capital et des dividendes puisque vous avez un taux maximum de 50 p. 100.

Supposons que vous retiriez 100 dollars du revenu, ce montant serait assujéti à une taxe de 50 p. 100, ce qui ferait 50 dollars et vous obtiendriez un crédit d'impôt de 25 p. 100 sur les dividendes, ce qui ferait un impôt net de 25 dollars. C'est là, en gros, notre façon de penser.

**Mr. Danson:** Vous semblez vouloir dire qu'un impôt sur les gains de capital n'est pas justifié de nos jours, quelle que soit la circonstance, et que vos propositions s'appuyaient sur le fait qu'un tel impôt serait institué de toute façon.

Vous avez aussi suggéré que les impôts sur les biens transmis par décès soient éliminés. Croyez-vous que les impôts sur les gains de capital que paie un contribuable toute sa vie durant—le terme n'est pas très élégant, mais nous sommes tous des contribuables—soient suffisants, ou croyez-vous qu'il y aurait lieu d'imposer les successions importantes lorsqu'elles sont transmises d'une génération à une autre?

**Mr. Roman:** Cela étant une question d'ordre philosophique, je vais y répondre.

**Mr. Danson:** Je ne savais pas qui avait la succession la plus importante.

**Mr. MacDonald:** Maintenant vous le savez.

**Mr. Roman:** L'État doit décider s'il a l'intention d'encourager ou non les épargnes.

Je vais m'exprimer d'une façon très simple et très fondamentale. Prenons vous et moi par exemple. Nous sommes nés égaux, nous travaillons tous les deux. Vous épargnez votre argent et moi pas. En épargnant et en investissant votre argent vous créez une succession



## [Text]

when you die. Whereas the state has to worry about me because at 65 or 60 I am unable to work and I am a charge on the state.

What does the country want? Does the country want savings and does producing something that is effective, which later on can produce sufficient capital eventually really to buy Canada back, to own a great part of Canada, or do you want to discourage such an approach and say, "No, we spend it during the lifetime," and that is the end of the story.

You are being penalized and I am being fairly treated. You are being taken advantage of and I am a charge of the state.

**Mr. MacDonald:** Can I expand on that from another point of view? I think one might well have argued 50 years ago that substantial private capital in very few hands inhibited the development of society and the economy.

I think today we are facing a world of very large bureaucracies in which most people are going to have to climb up ladders, and we know the pressures of conformity that ladder-climbing imposes. I think in order to retain balance in our kind of society, you want to have a lot of alternative sources of initiation. You want to have a lot of alternative sources of power.

Private capital today, in the kind of society we face in the future, can play a very important role in this area. I would like to go on just further, and suggest that if we are concerned about large estates in the hands of people who perhaps are not doing with them what they might, the way to deal with them is to expose them to competition.

In other words, to make it possible for other people to acquire capital, and give them a run for their money. I think, and this is just a personal observation, that the United Kingdom has perhaps had a major hang-up for years trying to get at their existing wealthy, and making it virtually impossible for anybody with some energy and initiative, to acquire wealth for himself that would give these people a run for their money.

**Mr. Danson:** I really was not getting at confiscatory estate taxes. I appreciated the example you used, Mr. Roman. Say, in accumulating all this wealth through my own hard work and energy and intelligence, I passed it on to my four sons—who actually are much more intelligent and hard working

## [Interpretation]

qu s'évaluera à un million de dollars à votre mort. Quant à moi, c'est l'État qui devra s'occuper de moi car à 60 ou à 65 ans je ne serai plus en mesure de travailler.

Que veut l'État? Est-ce qu'il veut une personne comme vous qui épargne et qui produit quelque chose de rentable et qui plus tard, pourra produire suffisamment de capital pour racheter le Canada ou posséder une grande partie de ce pays, ou veut-il décourager pareille personne en disant: «Non, nous préférons dépenser notre argent pendant tout le courant de notre vie», et c'est la fin de toute l'histoire.

D'un côté, vous êtes pénalisé et moi je suis favorisé. On profite de vous alors que je suis à la charge de l'État.

**M. MacDonald:** Puis-je m'étendre un peu plus, mais d'un autre point de vue? Il y a 50 ans, il était facile de dire que le fait d'avoir un capital privé entre les mains de quelques personnes seulement inhibait le développement social et économique.

Aujourd'hui, nous faisons face à un monde qui est très bureaucraté et dans lequel, la plupart des gens devront monter l'échelle. Nous connaissons les pressions qu'entraînent la conformité en ce qui a trait à monter l'échelle. Afin de garder l'équilibre dans notre société, il importe d'offrir plusieurs possibilités d'agir, plusieurs sources de pouvoir.

Le capital privé qu'on a aujourd'hui pourra jouer un rôle très important dans la société de demain. Je voudrais aller un peu plus loin et vous dire que, si nous nous soucions des personnes qui possèdent des successions importantes et qui n'en font pas un usage approprié, la façon de résoudre le problème est de soumettre ces personnes à la concurrence.

Ce faisant, d'autres personnes pourront acquérir un certain capital et les personnes qui possèdent des successions importantes en auront pour leur argent. Pendant des années la Grande-Bretagne s'est vue aux prises avec ce problème à savoir, comment toucher les gens riches et comment rendre impossible toute démarche de la part de personnes puissantes afin d'acquérir une fortune personnelle et de faire en sorte que les gens riches en aient pour leur argent.

**M. Danson:** Je ne songeais vraiment pas aux impôts de confiscation de successions. J'ai vraiment apprécié l'exemple que vous m'avez donné, monsieur Roman. Si j'accumule cet argent grâce à mon intelligence et à ma persévérance et je la passe à mes quatre fils—qui sont peut-être plus intelligents et

## [Texte]

than I am—but say they were not. Say, because I left them half a million or a million each, and they each led a life that was less than constructive. Do you not think this is a misuse of the wealth of a country, passing it totally to another generation that really did not have much to do with accumulating it, and may or may not use it wisely? Whose decision that is to make, of course, is another one.

**Mr. Roman:** May I ask you a question? Do you think your four sons will use it more wisely, or the government will use it more wisely?

**Mr. Danson:** That is a good question. The government, presumably, in reading pages 3 and 4 particularly, is really just a trustee of the people's money. It is not the government's money, and the people should throw them out, if the people do not think they are doing it well.

**Mr. Roman:** Going back again to the question of society interfering with something that is more or less limiting free choice, that is not our way of life. Therefore, as you had accumulated in the proper fashion that \$1 million you have left to your four sons, I think they are not taking anything away from anybody, because after work they can spend it, which will revert back to the economy. However, if they decide to invest this \$1 million, then obviously by their action they are helping somebody acquire the pool of capital that they have. They are helping somebody else to get started and get going on his own.

• 1630

**Mr. Whicher:** What if they decide to leave the country and take it with them, Mr. Roman?

**Mr. Roman:** Well that is a good question. Again may I ask, are we going to be a free state or are we going to be a state that wants to say, "Well this is it, and we will"—well I will say it—"pass always retroactive legislation to stop certain transactions." If Mr. Danson's four sons want to leave the country on the basis that they have their wealth, that was accumulated properly by their father, I do not think any country in the last part of the twentieth century can stand in their way.

Let me just put it another way. If we create conditions and framework that are sufficiently enticing, I am sure we will get more people coming from the other countries

## [Interprétation]

plus travailleurs que moi—mais supposons qu'ils ne le soient pas. Si je lègue à chacun d'eux un demi ou un million de dollars et qu'ils mènent une vie moins que remplie, n'est-ce pas là un mauvais emploi des richesses de notre pays que de les transmettre de génération en génération sans que les bénéficiaires les aient vraiment méritées et sans savoir s'ils sauront s'en servir à bon escient? A qui il revient de décider de cela est une autre paire de manches.

**M. Roman:** Puis-je vous poser une question? Pensez-vous que vos 4 fils utiliseront ces capitaux de façon plus sage, plus judicieuse que le ferait le gouvernement?

**M. Danson:** Voilà une excellente question. En lisant les pages 3 et 4, on a vraiment l'impression que le gouvernement n'est que le gardien de l'argent du peuple. Or, puisqu'il ne s'agit pas de l'argent du gouvernement, le peuple devrait l'en empêcher s'il croit que le gouvernement ne le fait pas de façon judicieuse.

**M. Roman:** Si l'on en revient à l'intervention de la société dans quelque chose qui limite le libre choix, ce n'est pas notre mode de vie et par conséquent, puisque vous, vous aurez vraiment accumulé, mettons, le million de dollars que vous aurez transmis à vos quatre fils, l'utilisation éventuelle qu'ils en feront, à mon avis, n'enlèvera pas quoi que ce soit à qui que ce soit puisque l'argent qu'ils dépenseront reviendra à l'économie. S'ils décident par contre de réinvestir le million de dollars, ils se trouveront à permettre à d'autres gens d'accumuler un capital; ce faisant ils aident quelqu'un d'autre à se lancer en affaires.

**M. Whicher:** Mais, si ces gens décident de partir du pays et d'amener cet argent avec eux.

**M. Roman:** Voilà une question pertinente. Permettez-moi de vous demander encore une fois la question suivante: «Devons-nous être un État libre ou devons-nous être un État qui imposera des règles rigides et qui adoptera des mesures législatives rétroactives qui empêcheront certaines transactions?» Si les 4 fils, mettons, pour conserver le même exemple, veulent quitter le pays parce que leur père leur a légué une certaine richesse, je ne crois pas qu'aucun pays, en cette fin du XX<sup>e</sup> siècle, ne pourrait les en empêcher.

Peut-être pourrais-je m'expliquer d'une autre façon. Si nous créons une situation et un cadre d'activités suffisamment attirants, je suis sûr que beaucoup de gens viendront



[Text]

to our country, which is really the basic fact of Canada in the last few decades.

**The Chairman:** Mr. Danson your time has expired but I think Mr. Whicher pre-empted the last 60 seconds of it. Have you a short supplementary to this particular point?

**Mr. Danson:** Not to this particular point. I just wanted to add a point of information if I may, Mr. Chairman, maybe we should get away from the philosophical—not that it is not important, I am not suggesting that. With reference to foreign operations may I ask, with reference to Denison particularly, do you have foreign operations at the present time on a large scale? If so, on what scale, and do you see incentives in the White Paper proposals to take your investment out of Canada and invest elsewhere?

**Mr. Roman:** We have foreign operations at the present time, yes. I would not say basically in comparison to our assets they are that great. Where it will hurt all the time is, it is pretty impossible for us or for any Canadian corporation that is not multinational or that tries to be a multinational corporation to compete with other countries' multinational corporations that have a tax system where it can write one thing against the other in their own country. I will just say that presently we are negotiating with a certain country for oil concessions. Now a United States corporation, one of the major oil companies, stepped in and they have offered a deal that obviously to that third country is much more attractive than ours, because under their system they can write off pretty well anything that happens, they can write it off against their income whereas we cannot.

**Mr. Danson:** May I ask...

**The Chairman:** Mr. Danson I am going to have to ask you if you would put yourself down for a second round if you want to ask any questions.

**Mr. Danson:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I recognize Mr. Whicher followed by Mr. Thompson.

**Mr. Whicher:** Mr. Chairman, first I want to say that I really do like the brief, I like the challenging way in which it is presented.

[Interpretation]

d'autres pays vers notre pays, c'est ce qui s'est en somme passé au Canada, n'est-ce pas, au cours de ces dernières décennies?

**Le président:** Monsieur Danson, votre temps de parole est écoulé, mais je crois que M. Whicher en a pris les dernières 60 secondes. Avez-vous autre chose à ajouter sur ce sujet?

**M. Danson:** Pas sur cette question en particulier. Je voulais seulement donner un renseignement, si vous me le permettez, monsieur le président, à savoir, nous devrions nous éloigner du côté philosophique de l'affaire, non pas parce que je ne lui accorde pas d'importance, loin de là. En ce qui a trait aux entreprises à l'étranger, et je pense à M. Denison en particulier, puis-je vous demander si vous avez des entreprises à l'étranger à l'heure actuelle et sur une vaste échelle? Si oui, à quelle échelle et voyez-vous dans les propositions du Livre blanc des mesures qui vous pousseraient à sortir vos capitaux du Canada et à les investir ailleurs?

**M. Roman:** Nous avons des entreprises à l'étranger à l'heure actuelle, oui, mais je ne dirais pas qu'elles sont comparables en importance aux biens que nous avons d'investis au Canada. La grosse difficulté est qu'il est presque impossible pour nous ou pour n'importe quelle société canadienne qui n'est pas multinationale mais qui essaie de l'être, de concurrencer alors les compagnies multinationales des autres pays qui ont un régime fiscal qui permet de déduire un investissement contre un autre. Je dirai simplement qu'à l'heure actuelle, nous sommes en train de négocier avec un pays en particulier, pour des concessions pétrolières. Une des plus importantes sociétés pétrolières américaines s'est interposée et a offert un marché qui, pour ce troisième pays, revêt beaucoup plus d'attraits que le nôtre, car, en vertu de son régime, il peut déduire de son revenu à peu près toutes les dépenses, alors que notre régime fiscal ne nous le permet pas.

**M. Danson:** Puis-je demander...

**Le président:** Monsieur Danson, il va falloir que je vous demande d'inscrire votre nom pour un deuxième tour, si vous avez des questions à demander.

**M. Danson:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Je cède la parole à M. Whicher et ensuite à M. Thompson.

**M. Whicher:** Monsieur le président, je tiens d'abord à signaler que j'aime bien le mémoire; il a été présenté de façon stimulante. Puisque

## [Texte]

Having followed the people who did the writing, I am not the last bit surprised that it is challenging and that is the way I like it; the cards right on the table. Having given it that way in the brief, I know Mr. Roman will not mind if the cards are face up the other way, too.

**Mr. Roman:** No, not at all

**Mr. Whicher:** Therefore, I want to start in this way. Although I do not blame you for mentioning the Ontario government in the brief or that there is a billion dollars extra in taxes, I do not think it is at all fair that today you should emphasize that, either you or your staff, because as you know Mr. Benson has said to clear the air that there will be no increase in taxes as far as this White Paper is concerned when it comes into legislation. This is an authentic letter by the Minister of Finance and I feel that we have to accept his word for it. To emphasize this, may I say that we backbencher members in the House of Commons remember letters and statements, whether they be by the Minister of Finance or no matter who it is and we do not have the slightest intention, not me anyway, of sitting back and seeing an increase in taxes through the White Paper when Mr. Benson has given us a letter signed by him saying that there will be no increase.

Your Mr. MacDonald gave quite a lecture there saying why the Ontario figures were correct and the federal ones were not. I say it does not matter a damn which figures you take. The fact is, as far as I am concerned there are going to be no increases. Are you not prepared to take Mr. Benson's word, as I am?

**The Chairman:** Mr. Roman.

**Mr. Roman:** I will just answer very shortly and then I will have Mr. MacDonald follow me. I would not say that I do not take Mr. Benson's word, but I would say that neither Mr. Benson or anybody else can guarantee that there will be no increase in taxes in Canada for the next five years.

**Mr. Whicher:** Yes, but through the White Paper.

**Mr. Roman:** What will happen if a situation develops, forgetting the White Paper, tomorrow, because I always believe in one thing, that what happens yesterday very seldom matters for the future. So a situation develops to the extent that he has to impose

## [Interprétation]

j'ai pu suivre les gens qui l'ont rédigé, je ne suis pas du tout surpris de voir que c'est un mémoire stimulant et c'est ce que j'aime, jouer cartes sur table. Puisque c'est ainsi que le mémoire a été présenté, je sais que M. Roman ne verra aucun inconvénient à ce que ses cartes soient elles aussi retournées.

**M. Roman:** En effet, je n'y vois pas d'inconvénient.

**M. Whicher:** Je commencerai donc par dire ceci. Même si je ne vous blâme pas d'avoir fait mention du gouvernement de l'Ontario dans le mémoire ou d'avoir signalé l'existence d'un milliard de dollars en impôts, je ne pense pas qu'il ait été juste que vous ou votre personnel l'ayez souligné en ce moment, car M. Benson, comme vous le savez, a dit qu'il n'y avait pas lieu de s'inquiéter puisque le Livre blanc n'entraînera pas d'augmentation d'impôts une fois les propositions adoptées. Il s'agit d'une lettre authentique du ministre des Finances et il me semble que nous devons accepter sa parole. Et pour appuyer cela, puis-je signaler que nous, députés de l'arrière-ban de la Chambre des communes, n'oublions jamais les lettres et les déclarations, qu'elles soient du ministre des Finances ou quelqu'un d'autre, et nous n'avons pas la moindre intention, en ce qui me concerne en tout cas, de rester les bras croisés et de voir augmenter les taxes par suite du Livre blanc, alors que M. Benson nous a donné une lettre, qu'il a lui-même signée, déclarant qu'il n'y aurait pas d'augmentation. C'est tout un cours que nous a donné M. MacDonald pour nous montrer que les chiffres de l'Ontario étaient exacts et que les vôtres ne l'étaient pas. Peu importe les chiffres que vous considérez. Pour autant que je sache, il n'y aura pas d'augmentation. N'êtes-vous pas prêt, comme moi, à accepter la parole de M. Benson?

**Le président:** Monsieur Roman.

**M. Roman:** Je vais donner une brève réponse et puis, je vais demander à M. MacDonald d'ajouter quelques commentaires. Je ne dirais pas que je n'ai pas confiance en la parole de M. Benson mais, ni M. Benson, ni qui que ce soit d'autre, ne peut garantir qu'il n'y aura pas d'augmentation d'impôts au Canada au cours des 5 prochaines années.

**M. Whicher:** Oui, mais, en raison du Livre blanc.

**M. Roman:** Si on publie le Livre blanc, qu'arriverait-il si un revirement de la situation se présentait? Tout ce qui est arrivé hier importe peu pour l'avenir n'est-ce pas? La situation prend des aspects alarmants et il faut alors augmenter les impôts. Que fera



[Text]

it, what is he going to do? He has to explain the letter that he gave you and you accept it as such because you will recognize the situation you are facing and you say, "it was unfortunate that this thing occurs, but from there through..."

**Mr. Whicher:** Yes, but may I just say, Mr. Chairman that he increased it because of the events that take place tomorrow, not because of the White Paper but because of special events. God forbid, but we might have to go to war or something, well then obviously taxes would be increased. But, he has told us that because of all of these proposals in the White Paper there will be no increase in tax and I think this knocks part of your argument pretty flat for the moment.

**Mr. MacDonald:** Mr Chairman, the first thing I would like to point out is that Mr. Benson only delivered that letter last week.

**Mr. Whicher:** Well I agree and that is why I am saying you are right here.

**Mr. MacDonald:** You do understand that we could not reprint the brief over the weekend.

**Mr. Whicher:** It is not the brief, it is your words.

**Mr. MacDonald:** I might say that I heard Mr. Benson in Montreal on the question of the fact that it would always be possible to reduce taxes, which is of course a truism. But, I also heard his former Deputy Minister the following afternoon and unless I misheard him completely there was not the slightest crumb of comfort from the former Deputy Minister that there was going to be any reduction in taxes. I think just for fun one might say that there are times when one wonders who is in charge.

**Mr. Whicher:** I think that is very good, I would agree with that. However, let me tell you that there are many of us who agree with much of what you say, but we do not have the slightest intention of sitting around and seeing an increase in taxes through this thing. Although we each have only one vote there is one you can count on.

Now then, in your paper here...

**Mr. Thompson (Red Deer):** Perhaps you will not have anything to say about it.

**Mr. Whicher:** I vote anyway. You say that if you destroy incentive—and in your brief why incentive is destroyed completely, not

[Interpretation]

alors M. Benson? Comment expliquera-t-il la lettre? Vous vous rendrez donc compte de la situation à laquelle vous faites face et vous direz qu'il est malheureux qu'une telle chose se soit produite, et puis après...

**M. Whicher:** Oui, mais puis-je ajouter, monsieur le président, que M. Benson aura augmenté les impôts en raison d'événements qui se produiront demain, en raison d'événements bien particuliers, non à cause du Livre blanc. Peut-être devons-nous entrer en guerre, que le ciel nous en préserve, il faudra alors augmenter les taxes. Mais M. Benson nous a dit qu'en raison des propositions du Livre blanc, il n'y aura pas d'augmentation d'impôts. Je crois que cela réfute une bonne partie de votre raisonnement.

**M. MacDonald:** Monsieur le président, j'aimerais dire, en premier lieu, que M. Benson nous a remis cette lettre seulement la semaine dernière.

**M. Whicher:** Je suis bien d'accord, et c'est pour cela que je vous dis que vous avez raison sur ce point.

**M. MacDonald:** Vous comprenez bien qu'on ne pouvait réimprimer le mémoire au cours de la fin de semaine.

**M. Whicher:** Il ne s'agit pas du mémoire mais de vos paroles.

**M. MacDonald:** Je puis signaler que j'ai entendu parler M. Benson à Montréal du fait qu'il sera toujours possible de réduire les impôts, ce qui est en soi un truisme. J'ai aussi entendu parler son ancien sous-ministre, le lendemain après-midi, et, à moins que je l'aie tout à fait mal compris, il n'y avait pas la moindre miette de réconfort de la part du sous-ministre portant sur une réduction éventuelle des impôts. Il y a certains moments où l'on pourrait vraiment se demander qui mène la barque.

**M. Whicher:** Je suis tout à fait d'accord avec vous, mais laissez-moi vous signaler que bon nombre d'entre nous souscrivons à plusieurs de vos propositions, mais nous ne comptons pas du tout rester les bras croisés et laisser augmenter les taxes. Nous n'avons peut-être qu'un vote mais, chaque vote compte.

Et maintenant, dans notre mémoire...

**M. Thompson (Red Deer):** Peut-être n'auriez-vous pas un seul mot à dire à ce sujet.

**M. Whicher:** Je vote quand même. Vous dites que si vous détruisez tout encouragement et, dans votre mémoire, vous donnez

## [Texte]

completely but a large part of it. Mr. Roman, do you think it is really destroying incentive of men—for whom I have great admiration, and I use you as an example—who have been successful through hard work? I am not envious of you or jealous, I admire you. But, we have to have people, and there are hundreds of them across Canada, who work 20 hours a day instead of five or six hours a day or something like that. In the White Paper it cuts your tax rate down from 82 per cent to 50 per cent maximum. Do you think, Mr. Roman, that cuts your incentive? I would say that it would help. I expect great things from you as a result of this.

**Mr. Roman:** The situation and the framework will not be there under the White Paper proposal for anybody to go ahead and create in the way that it was possible in Canada for the last 20 or 30 or 50 years. Basically, I will come back to your previous questions, I do believe Mr. Benson, if he is not going to increase taxation through this White Paper, why is he putting it out?

**Mr. Whicher:** There are many things with which I disagree here but one of the things he is doing, for example, is increasing—and this is small potatoes for a fellow like yourself, but anybody who only makes a few thousand dollars a year, to change the exemption from \$1,000 to \$1,400 is something. It shifts the tax burden.

• 1640

**Mr. Roman:** But he still can do it under the present tax system.

**Mr. Whicher:** Sure he can do it under the present tax system but there are many other things in this Paper.

**Mr. Roman:** May I just expound a little bit of my philosophy to you for a minute again. I think I know how communism operates and I think I lived long enough under the free system to know how democracies operate. I would like Canada—this is my private desire—to be forward-looking to the extent where capital and labour are both working together for productivity, where there is no squeezing on one or the other, and as long as we are educating as many people as we are and as well as we are educating them, I do not know whether you know it but I know how hard and how damaging it is when you stand in front of the machine for eight hours and see nothing else except making these plates; when you do not see the final or the end result of

## [Interprétation]

la raison de cette destruction complète, peut-être pas complète mais en grande partie. Monsieur Roman, pensez-vous qu'on détruit vraiment l'initiative des hommes que j'admire beaucoup—et je vous prends comme exemple—qui ont pu réussir à force de travail? Je ne suis pas jaloux de vous, je vous admire. Cependant, il nous faut avoir des gens de ce genre et il y en a des centaines au Canada qui travaillent 20 heures par jour au lieu de 5 heures ou de 6 heures. Le Livre blanc réduit de 82 p. 100 à 50 p. 100 notre tarif d'imposition. Pensez-vous, monsieur Roman, que cela réduit votre esprit d'initiative? Il me semble que cela aurait plutôt tendance à l'augmenter. Ce faisant, j'attends beaucoup de vous.

**M. Roman:** La situation ne permettra plus, en vertu des propositions du Livre blanc, à qui que ce soit d'aller de l'avant et de créer comme cela était possible au Canada au cours des 20, 30 ou 50 dernières années. Fondamentalement, et je reviendrai à votre question antérieure, je crois M. Benson, mais s'il n'a pas l'intention d'augmenter les taxes par l'entremise du Livre blanc, pourquoi alors le publie-t-il?

**M. Whicher:** Il y a bien des points sur lesquels je ne suis pas d'accord, mais il y a une chose qu'il fait, et c'est peut-être des miettes pour quelqu'un comme vous, mais pour quelqu'un qui gagne quelques milliers de dollars par année, changer l'exemption de \$1,000 à \$1,400, c'est beaucoup, cela déplace le fardeau fiscal.

**M. Roman:** Mais il peut le faire même en vertu du régime fiscal actuel.

**M. Whicher:** Certainement, il pourrait le faire, mais il y a bien d'autres choses dans le Livre blanc.

**M. Roman:** Puis-je vous faire part d'un peu de ma théorie, pendant quelques instants. Je crois savoir ce qu'est le communisme et j'ai vécu suffisamment longtemps sous un régime de libre entreprise pour savoir ce qu'est la démocratie. J'aimerais que le Canada—et c'est là un désir personnel—j'aimerais que le Canada pense à l'avenir afin que le capital et le travail collaborent en vue de la productivité, qu'il n'y ait pas de taux imposés à l'un ou à l'autre élément, et puisque nous éduquons autant de gens que nous le faisons et aussi bien que nous le faisons—j'ignore si vous le savez mais moi je sais combien il est difficile et abrutissant d'être devant une machine pendant 8 heures et de ne voir rien d'autre que des petites plaques, de ne pas voir le produit final de son travail, je puis



[Text]

your work and I will tell you—and I will state this very definitely in this room and pardon me, Mr. Chairman, if I am getting a little hot under the collar—but I will say that whether we want it or not the twenty-first century will recognize that fact, will recognize that the society that we will need and the society that will take over will be the society that will recognize the labour and capital working together rather than against each other. The way is simple to construct our society way and for that reason I believe that this document is structured completely in the last century sense, not in the twenty-first century but in the nineteenth century sense.

**Mr. Whicher:** What is that simple way of having labour and capital work which you mention? You just said it was a simple way. I would like to hear it.

**Mr. Roman:** Very simply, that if I work in the factory as a labourer I am also a part owner of the profit that that factory produces as the end result; that when I am making these glasses or these pencils, nobody has to direct me; I will direct myself because I know that the end result is the profit of this particular corporation where I do work or the project that I am participating in and part of the profit will be split between the capital and labour together.

**Mr. Whicher:** Would you use as an example of a foreign corporation, a friendly one, the Kodak? I think they are one of the outstanding examples.

**Mr. Roman:** Yes, but it is strictly a beginning of that kind of situation.

**Mr. Whicher:** I do not know whether this is fair or not, but once more, I am on your side. But did you do this with Denison Mines?

**Mr. Roman:** No. Because maybe we are just as much of a coward as everybody else and I definitely would not... Well, first of all, again I will come back that the framework is necessary and the framework can only be provided by the government.

**Mr. Whicher:** The leadership.

**Mr. Roman:** Yes.

**Mr. Whicher:** Well, I did not do it in my small business. I did not cut in the employees probably the way I should have and you have said that you have not, and as a result we are both somewhat cowardly, but I am

[Interpretation]

vous dire à quel point cela est frustrant, et je puis le dire sans ambages—pardon, monsieur le président, si j'utilise ce langage sévère—mais que nous le voulions ou non, le 21<sup>e</sup> siècle saura reconnaître ce fait, saura reconnaître que la société dont nous aurons besoin, et la société qui remplacera la nôtre, sera la société qui reconnaîtra le travail et le capital selon une formule de collaboration plutôt que selon une formule d'antagonisme. Et la formule est très simple. Il serait très simple de construire notre société d'une telle façon. C'est pourquoi j'estime que ce document a été établi selon le 19<sup>e</sup> siècle, selon le siècle passé, et non en vue du 21<sup>e</sup> siècle.

**M. Whicher:** Quelle est cette façon simple que vous avez mentionnée de faire collaborer le travail et le capital? Vous avez seulement dit que la façon était simple. J'aimerais que vous nous donniez la formule magique.

**M. Roman:** Très simplement, si je travaille dans une usine comme ouvrier, je suis aussi propriétaire d'une partie des bénéfices que réalise l'usine en fin de compte. Et si je fais des verres ou des crayons, personne n'aura à me diriger, car je me dirigerai moi-même puisque je saurai que le but final sera les bénéfices de la société pour laquelle je travaille ou du projet auquel je participe et qu'une partie des bénéfices sera partagé entre le capital et la main-d'œuvre.

**M. Whicher:** Pourriez-vous prendre comme exemple d'une société étrangère la compagnie Kodak? Je crois que c'est l'un des meilleurs exemples.

**M. Roman:** Oui, mais ce n'est qu'un début de ce genre de situation.

**M. Whicher:** J'ignore si cela est juste ou non, mais et encore une fois, je suis de votre côté. Cependant, avez-vous élaboré cette politique de conseil avec Denison Mines?

**M. Roman:** Non, car nous sommes tous autant des peureux que n'importe qui d'autre et je ne voudrais certainement pas... Eh bien, tout d'abord je reviens à ce que j'ai dit auparavant, le cadre est nécessaire et celui-ci ne peut être fourni que par l'État.

**M. Whicher:** La direction.

**M. Roman:** Oui.

**M. Whicher:** Eh bien, je ne l'ai pas fait dans ma petite entreprise. Je n'ai sans doute pas traité mes employés comme j'aurais dû le faire. Vous avez dit que c'était la même chose dans votre cas. Par conséquent, nous sommes tous les deux quelque peu timorés

[Texte]

not sure that a White Paper is the place where this leadership should be on taxation but certainly I think your views are very good ones in that regard anyway. You mentioned the enticing framework of Canadian tax laws and so on, that we want to make everybody stay here who is successful or have other people move in. But it is rather tough, this enticing framework, when you consider how warm it is in certain other climates of the world, and secondly, that we cannot under any circumstances have the same tax laws here as we have in Nassau. Do you agree?

**Mr. Roman:** I would say I agree with that statement, but we do not need the same tax laws. I think we have a sufficiently attractive environment that would attract the capital and attract the people that can produce capital in Canada.

**Mr. Whicher:** I have to ask this question because I regard it as a duty and I have tried to bend over to show that my way of doing business...

**Mr. Roman:** No, no...

**Mr. Whicher:** But here is the point. Tax laws in Canada have been rather tough. They are not just all in the White Paper, you know. Our corporation taxes have been reasonably high for years. Other taxes have been high. But, Mr. Roman, under those laws you have done very well. I know this has meant hard work and initiative and so on by you. But on the other hand, you developed yourself, not only as a fine citizen, but financially capable of staring yourself in the mirror, under these tax laws. Now, how on hell did you do it if this is such a poor place to live in?

**Mr. Roman:** Did I say that it was a poor place to live in?

**Mr. Whicher:** With these tax laws, you said it was.

**Mr. MacDonald:** With the new ones.

**Mr. Roman:** With the new ones.

**Mr. Whicher:** Well, the new ones are not here.

**Mr. Roman:** Well, maybe it is my lack of English.

**Mr. Whicher:** No.

[Interprétation]

mais je ne pense pas que ce soit dans le Livre blanc que la direction en matière de fiscalité doive être donnée. Je crois vraiment que vos opinions sont excellentes du moins à cet égard. Vous avez parlé de l'attrait du régime fiscal canadien, du fait que nous voulons que tous ceux qui réussissent restent ici ou que d'autres gens viennent s'installer ici. Mais cette sorte de régime même attrayant, peut sembler dur si l'on considère le climat chaud de certaines régions du monde, et si l'on considère le fait que nous ne pouvons pas, en aucune circonstance, avoir les mêmes lois fiscales que celles qui existent à Nassau. Êtes-vous d'accord?

**M. Roman:** Oui. Je souscris à votre déclaration, mais nous n'avons pas besoin des mêmes lois fiscales. Je crois que nous offrons une ambiance suffisamment attrayante pour attirer le capital et les personnes qui sont en mesure de produire du capital au Canada.

**M. Whicher:** Il faut que je pose cette question car il me semble que c'est là un devoir et j'ai essayé de montrer ma façon d'exploiter un commerce...

**M. Roman:** Non, non...

**M. Whicher:** Mais voici le fait. Les lois fiscales au Canada ont été quelque peu sévères. Elles ne sont pas toutes dans le Livre blanc, vous savez. L'impôt imposé aux sociétés a été assez élevé pendant un bon nombre d'années. Tous les impôts ont été élevés. Mais vous, monsieur Roman, vous avez très bien réussi malgré ces lois. Je sais que cela vous a demandé beaucoup de travail et d'esprit d'initiative. Vous vous êtes néanmoins épanoui, non seulement comme excellent citoyen, mais comme une personne capable, du point de vue financier, de se regarder dans le miroir malgré ces lois fiscales. Comment avez-vous fait si c'est un pays où il ne fait pas bon vivre?

**M. Roman:** Est-ce que j'ai dit que c'était un pays où il ne faisait pas bon vivre?

**M. Whicher:** Vous avez dit qu'en vertu des lois fiscales actuelles, il ne faisait pas bon y vivre.

**M. MacDonald:** En vertu des nouvelles lois.

**M. Roman:** En vertu des nouvelles lois.

**M. Whicher:** Nous ne les avons pas encore.

**M. Roman:** Je pense que c'est ma connaissance de l'anglais qui me fait défaut.

**M. Whicher:** Non.



[Text]

**Mr. Roman:** Let me just again say this: that a country like Canada, if you fly over it, which I am sure you did many times, has so many empty spaces, and I can never—maybe my logic is poor; I do not know, but I think I am a logical animal—I can never see why anybody would want to stop anybody from coming and looking for something in the particular parts of the country where nobody lives at the present time. In other words, why should we not want to develop our resources as fast and as efficiently as possible? Do you know that the greatest thing that ever happened to Canadian mining is a tax-free period? From that time, you can follow, you can get back into mining history and you will see how it accelerated the development. I think that is exactly the whole basic principle. Does the individual save and project himself into the future with his possibilities or does he just stand and not worry about tomorrow?

**Mr. Whicher:** In your brief you have mentioned that our individual ambitions are increasingly thwarted by high-prices, high interest rates and heavier taxation. You would agree that we can say this almost in all the so-called free world; that this would be true of all the countries and not just Canada. The high interest rates are pretty high all over.

**Mr. MacDonald:** Mr. Chairman, I think that what we are trying to say is that at any given moment in time, you have a certain balance in your society and we know that at the moment the particular balance is a little out of balance with the inflationary pressures that exist. Now, we are not suggesting that there is some instant solution. But what we do find extraordinarily difficult to understand is that a government would be willing to put people out of work on the one hand and present an economic policy document, its most important economic policy document, and have one of its senior officials say that they have not got anything better than scribbled notes on the inflationary implications of the document. This is the sort of thing that concerns us: that in a here-and-now society, this is a consumption-oriented document.

• 1650

**Mr. Whicher:** Mr. Chairman, Mr. Roman mentioned the fact that I said that changing from the \$1,000 exemption to \$1,400 could have been put forth in a budget, let us say, without having a White Paper on taxation. Will you agree, Mr. Roman, that there are

[Interpretation]

**M. Roman:** Laissez-moi encore une fois vous rappeler qu'un pays comme le Canada—si vous le survolez, et vous l'avez sans doute fait bien des fois—a tellement d'espace vide, que je ne peux jamais—et peut-être mon sens de la logique est-il piètre, je ne sais pas, mais je crois être une personne logique—que je ne peux jamais comprendre pourquoi quelqu'un voudrait empêcher qui que ce soit de venir chercher quelque chose dans des régions qui sont inhabitées à l'heure actuelle. En d'autres mots, pourquoi ne voudrions-nous pas mettre en valeur nos ressources aussi rapidement et aussi efficacement que possible? Savez-vous que ce qu'il y a eu de mieux pour l'industrie minière au Canada, a été une période exempte d'impôts. En remontant le cours de l'histoire de l'industrie minière, vous pourrez voir comment cette mesure a accéléré l'exploitation. C'est là le principe de base. La personne doit-elle épargner et se lancer de l'avant ou doit-elle rester immobile et ne pas se préoccuper de l'avenir?

**M. Whicher:** Dans votre mémoire, vous dites que nos ambitions personnelles sont de plus en plus souvent contrecarrées par des prix élevés, des taux d'intérêts élevés et des taxes plus lourdes. Vous êtes d'accord sur le fait que cela s'applique à presque tous les pays du monde libre. Cela pourrait s'appliquer à tous les pays, non seulement au Canada. Des taux d'intérêt élevés sont assez élevés partout, n'est-ce pas?

**M. MacDonald:** Monsieur le président, ce que nous essayons de dire ici, c'est qu'à n'importe quel moment il existe un certain équilibre dans la société et nous savons qu'à l'heure actuelle l'équilibre est dans une situation un peu précaire vu les pressions inflationnistes qui existent. Nous ne disons pas qu'il y a une solution facile. Mais ce qui nous semble très difficile à comprendre c'est que l'État soit prêt à mettre des gens en chômage d'une part et de présenter un document sur la politique économique, leur plus important document d'ailleurs, et d'entendre un haut fonctionnaire dire qu'ils n'ont que des notes sur les implications inflationnistes du document. C'est là le genre de chose qui nous préoccupe: de voir que, pour notre société, le document soit orienté vers la consommation.

**M. Whicher:** Monsieur le président, monsieur Roman a fait mention du fait que j'ai dit qu'un changement de \$1,000 à \$4,000 d'exemption aurait fort bien pu être incorporé dans le budget sans présenter de Livre blanc. M. Roman ne reconnaît-il pas qu'il y

**[Texte]**

many other things in this White Paper, whether we agree with them or not, and there is some good in this thing and some harm too, I quite agree with that and there will be many changes, I am sure, before it comes into legislation—but as an example, a proposed capital gains tax is a whole new chapter in Canadian tax laws, and to me it would be rather tough to just bring the combination of things like \$150 for each workman on his clothing and so forth and capital gains tax unless there was a White Paper.

I appreciate very much your arguments about capital gains. It would be wonderful if we could go without them, but we have to appreciate the fact that this involves a capital loss tax too. Do you not think that in some instances the little fellow, the worker who might like to get involved in Canadian stocks, whatever they might be, would appreciate that cushion that he could not really lose it all because of the fact that he would be able to write off in this instance under the proposals 25 per cent of his loss when he sold it? Do you think this should be brought to the attention of the public too, that we are not just going to soak the people who make; we are going to help some of the ones who happen to lose. I have heard many people in the New York Stock Exchange who have said, particularly in the last year, that this is a rather comfortable cushion.

**Mr. Roman:** Understandably I am completely against the taxing of capital gains, and this does not one iota flow from my financial status or from my personal wealth or lack of wealth. It stems from the philosophy—again I come back to my discussion with Mr. Danson—that if I make \$100 and I save it, if I make additional money by investing it and that particular investment helps somebody else again to get into the flow of things, then I am already providing a service, and because I denied myself certain things to have that \$100, I do not think that any part of the gain on that \$100 belongs to anybody else but myself.

**Mr. Whicher:** Would you say that that would happen so far as your American friends are concerned too? An American has to save the \$100 before he can invest it in the same way as a Canadian does, and he has been involved in capital gains for years.

**Mr. Roman:** I do not believe in the philosophy that if somebody jumps in the lake I should jump after him. These are two par-

**[Interprétation]**

a beaucoup d'autres propositions dans ce Livre blanc, peu importe si on les approuve ou pas, et qu'il y a du bon dans le Livre blanc ainsi que du moins bon. En ce qui me concerne, je suis tout à fait d'accord, et il y aura bien des changements, j'en suis sûr, qui seront apportés avant que cela devienne loi. Mais à titre d'exemple, les gains de capital proposés constituent tout un nouveau chapitre dans les lois fiscales du Canada, et à mon avis, il serait peut-être difficile de simplement accorder à chaque ouvrier, \$150 pour les vêtements et ainsi de suite, à moins qu'il n'y ait le Livre blanc.

J'accorde beaucoup de valeur à ce que vous avez dit au sujet des gains de capital. Ce serait magnifique si nous pouvions nous en passer. Mais il faut reconnaître le fait que cela entraîne aussi une taxe sur les pertes de capitaux. Ne pensez-vous pas que dans certains cas, le petit travailleur qui voudrait par exemple devenir actionnaire d'une compagnie canadienne, aimerait beaucoup ce coussin, à savoir qu'il ne perdrait pas tout, car il pourra déduire 25 p. 100 des pertes subies au moment de la vente? Ne pensez-vous pas que le public devrait aussi être mis au courant du fait que nous allons aider ceux qui vont perdre? J'ai entendu de gens, à la bourse de New York, dire, et notamment au cours de la dernière année, que ce coussin est en effet assez utile.

**M. Roman:** Je suis tout à fait contre l'imposition de taxes sur les gains de capital et cela ne découle pas du tout de mon statut financier ou de ma richesse ou mon manque de richesse personnelle. Et cela résulte de la théorie—et j'en reviens à mes discussions avec M. Danson—que si je gagne \$100 et si je l'épargne, et si, en investissant cette épargne j'ai des capitaux supplémentaires et si cet investissement, encore une fois, aide quelqu'un d'autre à prendre des initiatives, je fournis déjà un service, parce que je me suis refusé certaines choses afin d'avoir ce \$100, je ne crois pas qu'une seule partie de ce gain appartienne à qui que ce soit d'autre que moi.

**M. Whicher:** Est-ce qu'il en serait de même pour ce qui a trait aux Américains? Les Américains aussi doivent épargner les 100 dollars avant de les investir, tout comme les Canadiens, et pourtant, ils ont des gains de capital depuis des années.

**M. Roman:** Je ne crois pas qu'il faille faire comme les moutons de Panurge. Il s'agit de deux économies bien différentes. Il y a d'une



**[Text]**

ticular different economies. There is a really developed society on one side and an undeveloped society that is starving for capital. The United States is not worried that somebody else will buy its industries; we are.

**Mr. Whicher:** Thank you very much.

**The Vice-Chairman:** Mr. Thompson.

**Mr. Thompson (Red Deer):** Mr. Chairman, our discussion is intriguing. It reminds me that 25 years ago it cost \$28 to phone from Montreal to Vancouver. That is the equivalent of about 933 letters at that time. We can now phone for \$2.50, which is the equivalent of 41 letters, but we still have to investigate a company that has done it privately in which 95 per cent of its shares are held by Canadians—which has nothing to do with this, but it comes back to the philosophy that I would like to just refer to before dealing with three specific points.

Mr. Roman, let us go back 20 years and let us suppose that the White Paper had been in effect 20 years ago and you were in the position you were 20 years ago. What would your chances have been of doing what you have done under the present system if you had been working under the proposed system? What could you have done?

**Mr. Roman:** Mr. Thompson, that is very difficult. I do not want to say something that I could not live up to or substantiate, but I would say that definitely it would have been much harder to accumulate capital to go into something larger than it was at that time, 20 years ago.

The capital accumulation in Canada is to me a basic elementary thing that the country needs. Another reason why I am against the White Paper: I think it is completely contradictory to every government announcement on Canadian ownership, for instance on anything that we want to do for the future. On one side you discourage creating of capital and on the other hand you say that we must buy Canada back. How can you reconcile these problems, one against the other?

If there is no capital in Canada, obviously, if Canada is capital hungry, we cannot buy our own industry unless we nationalize them; that is a possibility too. But I am assuming that we want to preserve a free society and free economy. Then your capital accumulation is the very, very basic thing that you must

**[Interpretation]**

part une société très développée, et d'autre part, une société en voie de développement et qui a soif de capitaux. Les États-Unis ne craignent pas de voir les étrangers acheter leur industries, tandis que nous, nous le craignons.

**M. Whicher:** Merci beaucoup.

**Le vice-président:** Monsieur Thompson.

**M. Thompson (Red Deer):** Monsieur le président, notre débat prend une tournure intrigante. Cela me rappelle qu'il y a vingt-cinq ans, il fallait payer \$28 pour téléphoner de Montréal à Vancouver, cela revient à peu près à 933 lettres. Maintenant, le coût n'est que de \$2.50, ce qui équivaut à 41 lettres. Néanmoins, nous devons encore mener une enquête sur une compagnie privée qui l'a fait et dont 95 p. 100 des actions appartiennent à des Canadiens—ce qui n'a cependant rien à voir avec tout cela, mais qui en revient à la théorie que j'aimerais mentionner avant de traiter de trois sujets en particulier.

Monsieur Roman, retournons à vingt ans dans le passé; mettons que le Livre blanc ait été appliqué il y a vingt ans et que vous vous trouvez dans la situation d'il y a vingt ans. Quelles auraient été vos possibilités de faire ce que vous avez fait en vertu du système actuel si les lois proposées avaient été appliquées? Qu'auriez-vous pu faire?

**M. Roman:** Monsieur Thompson, il est très difficile de répondre à ces questions. Je ne voudrais pas dire quelque chose que je ne saurais prouver, mais néanmoins, je vous ferai remarquer qu'il aurait sûrement été plus difficile d'accumuler le capital nécessaire pour avoir une entreprise plus vaste à ce moment-là, il y a vingt ans.

L'accumulation du capital au Canada, à mon avis, est une chose très élémentaire et un besoin fondamental du pays. Il y a une autre raison pour laquelle je m'oppose au Livre blanc: je crois qu'il va à l'encontre de toutes les déclarations du gouvernement portant sur la propriété canadienne, par exemple, sur tout ce que nous voulons entreprendre pour l'avenir. D'une part il n'encourage pas la production de capitaux et d'autre part, il nous dit que nous devons racheter les entreprises canadiennes. Comment réconcilier cette dichotomie?

S'il n'y a pas de capitaux au Canada, et puisque le Canada a soif de capitaux, nous ne pourrions pas racheter nos propres industries à moins de les nationaliser; c'est là une autre possibilité. Mais je suppose que nous voudrions préserver notre libre société et

## [Texte]

revert back to to be able to get more and more of Canada back.

I am not a theoretician and I would not know what would happen if the White Paper went through, but I can tell you this. I was in Europe trying to sell an idea to some steel companies to come with us into Labrador to explore a very large iron deposit which would require approximately 200 miles of railway and expenditure running into hundreds of millions of dollars. I talked to at least six people with regard to that particular problem and I got one answer back from all of them: "We will wait and see what happens in the White Paper." There you are. Canada will become a country that will scare the capital away.

**Mr. Thompson (Red Deer):** I admit we are under very much of a handicap because Mr. Benson has said there will not be any increase in taxation because of White Paper policies, and yet whether we accept his original estimation of the net increase in taxes or that of the Ontario government, to maintain that commitment which he has made, he is going to have to bring in some radical changes in the White Paper, I think, and we do not know what those changes are. Therefore it is a bit difficult to talk. We are really going through an exercise that is discussing principles rather than specifics.

But coming back to capital gains, on page 25 you mention that there are two alternatives. One is using the capital pool approach. One is the American approach of permitting a tax-free roll-over of capital gains on death, together with a stepped-up basis in the hands of their heirs, but still continuing some form of estate tax. The other one is to eliminate estate tax altogether. You prefer the latter.

If estate taxes as we understand them and as they are today were eliminated and the capital gains tax were implemented, as is referred to in the White Paper, do you think that would make a compensating situation or not?

• 1700

**Mr. MacDonald:** If you had not put in the words "as proposed in the White Paper".

We have attempted in the brief to point out the basic disadvantage of a realization approach to capital gains. You see, the basic decision that will have to be made, if you de-

## [Interprétation]

notre libre économie. A ce moment-là, l'accumulation de capitaux est la mesure fondamentale à laquelle il faut recourir si l'on veut racheter plus en plus d'entreprises canadiennes.

Je ne suis pas théoricien, et j'ignore ce qui arriverait si le Livre blanc était adopté. Mais, je puis vous dire ceci. Je suis allé en Europe afin de convaincre des aciéries de venir au Labrador pour explorer des dépôts de minerai de fer assez considérables, exploration qui nécessiterait un chemin de fer d'environ 200 milles de long et des dépenses s'élevant à des centaines de millions de dollars. Je me suis adressé à au moins six personnes en ce qui à trait à ce projet, et elles m'ont toutes donné la même réponse: «Attendons et voyons ce qui adviendra du Livre blanc». Et voilà. Le Canada deviendra un pays qui fera peur au capital étranger.

**M. Thompson (Red Deer):** Je reconnais que nous souffrons d'un désavantage car M. Benson a dit qu'il n'y aurait pas d'augmentation de taxes par suite des recommandations du Livre blanc. Et pourtant, que nous acceptions ou non sa première évaluation de l'augmentation nette de taxes ou de l'évaluation du gouvernement de l'Ontario, si M. Benson veut faire honneur à ses engagements, il devra, à mon avis, apporter des changements radicaux au Livre blanc et nous ignorons quels seront ces changements. Il est alors un peu difficile d'en parler. En réalité, nous en sommes à une discussion de principe plutôt que de faits. Mais, pour en revenir aux gains de capital, à la page 25, vous dites qu'il y a deux formules possibles. La première consiste en l'utilisation du procédé de la mise en commun du capital. C'est un procédé américain qui consiste en un roulement exempt d'impôt, des gains de capital aux décès, tout en l'accélération entre les mains des héritiers, mais qui maintient néanmoins une forme d'impôts sur les biens transmis par décès. L'autre formule propose d'éliminer complètement les impôts sur les biens transmis par décès. Vous préférez la dernière formule. Si l'impôt sur les biens transmis par décès tel que nous le concevons aujourd'hui était éliminé, et si les impôts sur les gains de capital étaient appliqués, comme le préconise le Livre blanc, pensez-vous que ceci créerait une situation de compensation ou non?

**M. MacDonald:** Si vous n'aviez pas ajouté les mots: «comme le préconise le Livre blanc». Nous avons essayé, dans le mémoire, de signaler les désavantages fondamentaux d'une formule de réalisation de gains de capital. La première décision à prendre, si



## [Text]

cide to tax capital gains, is whether you will use the accrual approach, and the five-year periodic revaluation is one way of doing it, or the realization approach, which is essentially the approach that all countries that I am aware have a capital gains, use, or whether you use a capital pool approach.

We feel, and I think most people who have studied the White Paper feel, that you cannot have two different rates, certainly not 50 per cent and 25 per cent, for capital gains on presumably different assets, because what you will find is that people will start manoeuvring to get themselves in under the lower of the two rates and you will simply have an enormous amount of taxmotivated activity going on. So that the basic view of just about everyone who has considered the question is that you should not have two different rates.

Once you have a single rate applied to everything it becomes apparent that the accrual approach, the periodic revaluation approach, quite apart from its demerits for the widely-held company, becomes utterly hopeless when you attempt to apply it to every asset, closely-held company, building in progress, and so on.

You then move over and examine the realization approach which at least has the merit that you have realized and have the money to pay. But experience, such as in the United States, has shown that you cannot have a pure realization approach because you end up impeding capital transfers. They are regarded as desirable such as business reorganizations and so on. So you get an area within the realization approach that provides for tax-free rollovers and, in the United States, this has taken the form of share exchanges—I will exchange my shares for your shares, so that I take one piece of paper in lieu of another That avoids the capital gains tax.

But we have seen, I am sure, one of the pressures that arises from the kind of conglomerate activity that there has been in the United States with this paper for paper approach. People are a little less tough-minded when they are only giving up paper than when they are giving up cash. So you get a twisting of normal business decision-making. If you have got to realize, you try to get yourself inside the tax-free rollover area.

The approach of this brief is that realization is not a sound basis for taxing capital

## [Interpretation]

vous décidez d'imposer les gains de capital, c'est de savoir s'il faudra recourir à la formule d'une base d'exercice—et une réévaluation périodique quinquennale est un moyen d'y arriver—ou si vous utiliserez la formule de la réalisation, formule utilisée dans les pays qui ont des gains de capital, ou, si par contre vous appliquerez la formule de la mise en commun de capitaux. Ceux d'entre nous qui avons analysé le Livre blanc croyons que vous ne pouvez avoir deux échelles de tarifs différents, à savoir 50 p. 100 et 25 p. 100 sur des gains de capital pour des biens diversifiés, car alors les gens commenceront à manoeuvrer afin d'être imposés par le tarif inférieur, et vous n'aurez plus qu'une énorme activité fiscale. La plupart des personnes qui ont étudié cette question croient qu'il ne faut pas avoir deux taux différents.

Dès que vous avez un seul taux qui s'applique à tout, il va de soi que la méthode d'exercice, la méthode de réévaluation—malgré ses inconvénients—qui était appliquée aux sociétés publiques, devient inutile lorsque vous essayez de l'appliquer à tous les biens, aux sociétés privées, et ainsi de suite.

Puis vous étudiez le procédé de ce qu'on appelle réalisation, procédé qui a au moins le mérite de vous avoir fait réaliser et accumuler l'argent nécessaire pour payer. Cependant, l'expérience a démontré, comme aux États-Unis par exemple, que vous ne pouvez adopter une simple formule de réalisation, car ce faisant, vous entravez le transfert du capital, transfert que l'on considère tout aussi utile que la réorganisation des affaires. A un moment donné, vous arrivez, au cours de la formule de réalisation, à une région qui permet un roulement exempt d'impôt, et, aux États-Unis, ceci a pris la forme d'échanges d'actions—échange mes actions contre les vôtres et ainsi j'échange un morceau de papier pour un autre. Ceci permet justement d'éviter ce qu'on appelle l'impôt sur les gains de capital.

Mais nous avons vu s'exercer, je suis sûr, une des pressions qui découle de ce genre d'activité qui existe aux États-Unis par suite de ce procédé d'échange de papiers. Lorsque les gens n'échangent que des papiers, au lieu de l'argent, ils sont moins exigeants. Ainsi vous en arrivez à une altération des transactions commerciales normales. Si vous devez réaliser, vous devez vous mettre à l'intérieur de la région qui a un roulement exempt d'impôt.

Ce que nous disons dans le mémoire, est que la formule de réalisation n'est pas une

## [Texte]

gains, if you are going to tax them. And if you are going to tax them, the great merit, for two principal reasons, is to treat capital as a pool; and as long as you are playing around in the pool, it does not matter what you do. The money is still invested in the economy.

There are some examples in 3.13 of the tax cost, or what is really an excise tax, on changing your investment. So you hang in on uneconomic investments rather than pay the price because, basically, you have got to be able to find a \$75 investment that is worth the \$100 investment or it is not worth paying the \$25 capital gains tax.

When you move to the White Paper, not only do you have a realization approach and this periodic revaluation in two different rates but you also have the lock-in to pass all lock-ins with all assets other than widely-held shares. In my view, this approach simply protects the least dynamic-existing multi-people in your society. They will all move to have private companies. They would be fools to invest in public companies, have their capital bitten away every five years and get only half integration, when they can get full integration, sit on their fannies and collect dividends at no tax cost, and roll their capital gains over from one generation to the next.

This is why we feel that, if there has to be a capital gains tax, it should be a tax that promotes investment, to the extent that it is possible to do this once you have such a tax at all.

**Mr. Thompson (Red Deer):** In other words, you are saying that, if there should be a capital gains tax, that it should tie in capital as a source of future income rather than as current income?

**Mr. MacDonald:** We do not think there is any merit in the view that a gain on capital—assuming it is a real gain, not illusory, inflationary gain but a real capital gain—is the same economic animal as income.

**Mr. Thompson (Red Deer):** The United States, in the application of their capital gains tax as it relates to resource industry, applies its capital gains tax as an individual separate tax rather than adding it to income. Is that correct?

## [Interprétation]

bonne base en ce qui concerne les impôts sur les gains de capital, si vous allez imposer les gains de capital. Et si vous allez les imposer, il y a deux raisons pour lesquelles il y aurait avantage à considérer le capital comme un ensemble; peu importe ce que vous faites puisque vous êtes dans le jeu et que l'argent demeure.

Au paragraphe 3-13, on trouve plusieurs exemples des frais fiscaux, ou plutôt de la taxe d'accise, qui entraîne un changement d'investissement. Vous gardez donc des investissements peu rentables plutôt que de payer le prix, puisqu'il vous faut un investissement de \$75 qui vaut l'investissement de \$100, sinon il ne vaut pas la peine de payer l'impôt sur les gains de capital.

Lorsque vous retournez au Livre blanc, non seulement avez-vous la formule de réalisation et la réévaluation périodique à deux différents taux, mais vous avez aussi à faire face à un blocage qui doit laisser passer tous les blocages de biens sauf des actions de sociétés publiques. A mon avis, ce procédé ne protège que les personnes les moins dynamiques de notre société. Ces gens feront des démarches pour investir dans des compagnies privées. Ils ne vont pas investir dans des compagnies publiques et voir leur capital englouti tous les cinq ans et recevoir seulement la moitié de l'intégration, alors qu'ils pourraient bénéficier d'une intégration complète, s'asseoir sur leurs lauriers, accumuler des dividendes sans frais fiscaux et faire le roulement de leurs gains de capital d'une génération à l'autre. C'est pour cette raison que nous pensons que s'il doit y avoir un impôt sur les gains de capital, cet impôt devrait encourager les investissements.

**M. Thompson (Red Deer):** Vous dites, en somme, que s'il doit y avoir un impôt sur les gains de capital, cet impôt devrait considérer le capital comme une source de revenu futur plutôt que comme un revenu actuel?

**M. MacDonald:** Nous ne croyons pas qu'il y ait quelque mérite que ce soit dans l'idée de considérer un gain de capital—et je parle d'un vrai gain, pas un gain illusoire ou inflationniste, mais un vrai gain de capital—donc, de considérer un gain de capital comme revenu.

**M. Thompson (Red Deer):** Lorsque les États-Unis ont appliqué leur impôt sur les gains de capital dans le domaine de l'industrie des ressources, ils l'ont appliqué en tant qu'impôt séparé et individuel au lieu de l'ajouter au revenu. Est-ce exact?



## [Text]

**Mr. MacDonald:** No, I would say that the Americans have gone the other way in a sense, in theory, because they include half their gains with a top limit of 25 which now, in certain circumstances, can get up to as high as or will get up to as high as 35 per cent. They do not really treat it the same as income because they introduce a number of constraining features such as, apart from a very small amount you cannot deduct your capital losses against ordinary income. So while they talk about including it in income, they set up a series of special rules that only apply to capital gains and that do not apply to income gains. Really they treat it separately but they still fictionally speak of it as though it were income, although they only include half of it.

**Mr. Thompson (Red Deer):** Mr. Roman, a few months ago, a contemplated action on your part threw the government into a bit of tizzy and the Prime Minister had to appear out of his plans in the House of Commons to announce a new policy. Supposing, under a five-year re-evaluation program, you found that the assets of your company amounted to a great capital gain, a large capital gain, and you suddenly found yourself liable for a large tax assessment for which you did not have cash and for which you would have to sell some of your shares in order to realize cash...

**Mr. Roman:** Well, Mr. Thompson, I will tell you this that, in that particular instance, just for argument's sake, if the government assessor had been at my place when the stock was trading at between, say, 45 and 47, when the deal was being negotiated, and assessed me, and then the government had stepped in and stopped the deal, and the stock had gone to 22, I think I not only would have had to sell my stock but I would have had to borrow money to pay the government. Do you follow me?

• 1710

**Mr. Thompson (Red Deer):** I follow you.

In the whole program of capital investment, and you have already said this, it seems to me that we are in effect, only penalizing Canadian ownership so far as incentive to Canadian capital is concerned, by bringing in this type of policy.

**Mr. Roman:** I tie capital to individualism a little bit. I think that capital should be as free as possible to be able to function as efficiently as possible.

## [Interpretation]

**M. MacDonald:** Non, je dirais que les Américains ont pris l'autre voie, en un certain sens et théoriquement, parce qu'ils incluent la moitié de leurs gains avec un maximum de 25 à l'heure actuelle, et qui, à l'occasion, ira jusqu'à 35 p. 100. Ils ne le considèrent pas vraiment comme revenu parce qu'ils ont établi certaines limites, par exemple, sauf le cas d'un très petit montant, les pertes sur le capital ne peuvent pas être déduites du revenu. Ainsi, lorsqu'ils parlent de l'inclure au revenu, ils établissent, en réalité, des règlements spéciaux qui s'appliquent uniquement aux gains de capital et pas aux gains de revenu. Ils le considèrent vraiment séparément, mais ils en parlent comme s'il s'agissait de revenu, alors qu'ils n'en incluent que la moitié.

**M. Thompson (Red Deer):** Monsieur Roman, il y a quelques mois, vous avez envisagé une ligne de conduite qui a vraiment affolé le gouvernement et le premier ministre a dû venir à la Chambre des communes afin d'annoncer une nouvelle politique. Supposons qu'en raison d'un programme de réévaluation, vous vous rendez compte que les avoirs de votre compagnie formaient un gain de capital assez intéressant et que vous devenez soudainement imposable à une taxe d'accise plutôt importante, mais pour laquelle vous n'avez pas suffisamment d'argent comptant. Vous devez alors vendre des actions afin de pouvoir obtenir cet argent comptant.

**M. Roman:** Je vous dirais, monsieur Thompson, qu'en ce cas-là, si le répartiteur du gouvernement était venu à mon usine au moment où les valeurs se négociaient entre 45 et 47, et au moment où je négociais un marché, et que le répartiteur m'avait évalué et qu'alors le gouvernement m'avait empêché de conclure le marché, et que les valeurs étaient tombées à 22, je vous dirais alors que non seulement j'aurais dû vendre mes actions, mais j'aurais dû emprunter de l'argent afin de payer le gouvernement. Me suivez-vous?

**M. Thompson (Red Deer):** Oui, je vous ai compris.

En ce qui concerne tout le programme des investissements en capitaux, et je crois que vous avez déjà dit ceci, il me semble qu'en réalité nous ne faisons que pénaliser la propriété canadienne si nous adoptons pareille politique.

**M. Roman:** Je relie le capital à l'individualisme, en une certaine mesure. Je crois que le capital devrait être aussi libre que possible afin de fonctionner aussi efficacement que possible.

**[Texte]**

What is wrong with our society, and I am not going to start criticizing our society at the present time, is that we are bringing in more and more legislation all the time that discourage initiative. The society that I see in the next 30 or 50 years is a society that will be always trying to put more and more responsibility on every individual rather than take that responsibility away from him. As soon as you do that, you will get a good number of people to rise to the occasion.

When you and I look at things very closely in other societies where they take the responsibility away from a person, by tomorrow he will say, well, it happened to me that way yesterday, I had no responsibility, maybe next time I will not take any responsibility. Therefore, though he does not show it, he sinks rather than building anything. To put it bluntly, rather than bringing that part of humanity—I am not saying just here in Canada but worldwide—which is in the gutter at the present time to rise to the occasion, we are trying to knock the ones that are blazing the trail, into the gutter so that everybody will be equal.

To me, that is not the kind of equality we want. We want an equality where every undertaking that is possible through our intellect, our will, our planning, should be instituted to bring the individual to the position where he can help himself.

**Mr. Thompson (Red Deer):** Do I have time for one more question?

**The Chairman:** Yes, you have, Mr. Thompson.

**Mr. Thompson (Red Deer):** Government basically faces two problems, as expressed in the White Paper. First of all, there is the ever-increasing demand on the public purse, and unfortunately there are many programs with built-in escalation features which are difficult to avoid. Apart from this, government wants to be—if it is sincere, and most governments are trying to do the right thing in this regard—equitable. It is true that our tax system has not been, and is not, equitable in many places, even today.

Supposing we reversed positions, and put you in Mr. Benson's and Mr. Benson in your position? How would you meet these two problems?

**Mr. Roman:** The first of your problems relates to responsibility. Making more and more people substantially wealthier will bring more money into the public treasury. On the

**[Interprétation]**

Ce qui va mal dans notre société, et je n'en ferai pas la critique à ce moment, c'est que nous sommes en train d'introduire de plus en plus de lois qui découragent toute initiative. La société que je prévois dans les trente ou cinquante années à venir sera une société qui sera toujours en train d'essayer de donner plus de responsabilité à la personne plutôt que de lui enlever cette responsabilité. Dès que vous serez cela, un bon nombre de gens profiteront de l'occasion qui s'offre à eux.

Lorsque nous examinons ce qui se passe dans les autres sociétés qui enlèvent la responsabilité à la personne, au bout de quelque temps cette personne dira: «Voilà ce qui m'est arrivé hier, je n'ai pas eu de responsabilité, peut-être je n'en prendrai pas la prochaine fois.» De ce fait, même si cette personne ne le montre pas, elle s'enfonce au lieu de croître. En d'autres termes, et je ne parle pas seulement pour le Canada, mais pour l'ensemble du monde, au lieu d'essayer de sortir de la fange ceux qui devraient profiter de l'occasion, nous essayons de rabattre ceux qui ont réussi, afin que tout le monde soit égal.

A mon avis, ce n'est pas le genre d'égalité que nous voulons. Nous voulons une égalité qui permette à l'entreprise de chaque personne, entreprise réalisée grâce à son intelligence, à sa volonté et à sa planification, d'aider la personne à se suffire à elle-même.

**M. Thompson (Red Deer):** Est-ce que j'ai encore le temps pour une question?

**Le président:** Oui, monsieur Thompson.

**M. Thompson (Red Deer):** Le gouvernement a à faire face à deux problèmes, selon le Livre blanc. Premièrement, il y a une demande de plus en plus pressante sur la bourse publique, et malheureusement, il existe un bon nombre de programmes qui contiennent des clauses de l'échelle mobile qui sont difficiles à éviter. De plus, le gouvernement veut être équitable, s'il est sincère, et la plupart des gouvernements essaient de faire ce qui serait le mieux dans cette situation. Il est vrai que notre système fiscal n'a pas été et n'est pas très équitable à plusieurs endroits, même aujourd'hui. Faisons semblant que les positions sont inversées, que vous soyez à la place de M. Benson et que M. Benson soit à la vôtre. Comment pourriez-vous résoudre ces deux problèmes?

**M. Roman:** Le premier problème touche la responsabilité. Rendre de plus en plus de personnes de plus en plus riches, apportera plus d'argent dans les fonds publics. D'un autre



[Text]

other hand, if I were in Mr. Benson's place, I would start working towards the positive part of bringing people to the position where they find themselves as people, as individuals, because only when an individual finds himself in our society can he then proceed to help somebody else.

If I have both arms cut off—maybe that is carrying it a little too far—I cannot lift you from wherever you are sitting because I will have no instrument to do it. Similarly, if an individual's initiative is killed completely, he will not produce as much for society as he would otherwise.

You see, the White Paper presumes that initiative is not necessary, that subsidy will suffice. I think it is the greatest fallacy that one can produce in the last part of the twentieth century. We have societies in the world today that were free at one time. They wanted to do something similar. You know them quite well and you know what is happening there; that the individual has lost all sense of responsibility, and they are sinking lower and lower every day.

Legislation that I would pass would be such that, when you deal with subject matter, you can only go up from there, rather than proceed the other way. Underpinning of our Canadian society is very necessary at the present time, if we want to launch into the second stage of Canadian development.

**Mr. Thompson (Red Deer):** Finally, Mr. Chairman, I would just draw our attention to 7.12, the last page of the brief. I notice that the last four points which are made in that brief all basically centre around one word and that is "incentive".

**Mr. Roman:** Yes.

**Mr. Thompson (Red Deer):** You then regard the perpetuation and the extension of incentive as being vital to bringing about that situation which you are talking about, which would be ideal?

**Mr. Roman:** Incentive is a must. I can give you an example.

One day, I visited a very large iron works or steel mill in a Communist country. Where we would have in our society maybe 10 people working in the particular sphere, they had something like 40 or 50 people working there. Speaking their language, I started to talk to them, and every person I talked to said exactly the same thing. There was no incentive for him to work any harder, so

[Interpretation]

côté, si j'étais à la place de M. Benson, je commencerais à travailler d'abord du côté positif, à savoir amener les gens à une position où ils seraient d'abord une personne, parce que c'est seulement quand une personne peut se trouver elle-même dans cette société, qu'elle peut commencer à aider quelqu'un d'autre.

Si mes deux bras sont coupés—peut-être que j'exagère un peu—il va de soi que je ne peux pas vous prendre pour vous changer de place parce que je n'ai pas d'instrument pour le faire. Pareillement, si l'on détruit l'esprit d'initiative de la personne, celle-ci ne pourra pas contribuer à la société ce qu'elle contribuerait lui aurait-on laissé l'initiative.

Voyez-vous, le Livre blanc présume que l'esprit d'initiative n'est pas nécessaire, que les subsides suffiront. Je crois que c'est là la plus grosse erreur qui peut être faite en cette fin de XX<sup>e</sup> siècle. Il y a des sociétés dans le monde aujourd'hui, qui ont déjà été libres. Elles voulaient faire quelque chose de semblable. Vous les connaissez et vous savez ce qui se passe là-bas: la personne a perdu toute notion de responsabilité et les sociétés, de ce fait, s'enfoncent de plus en plus.

Les mesures législatives que j'adopterais feraient en sorte que quand vous traitez un sujet, vous ne pouvez que partir de là plutôt que de prendre une autre direction. L'étagage de notre société canadienne est une mesure importante à prendre à l'heure actuelle, si nous voulons amorcer la deuxième étape du développement canadien.

**M. Thompson (Red Deer):** En dernier lieu, monsieur le président, j'aimerais attirer votre attention sur le paragraphe 7.12 en dernière page de notre mémoire. J'ai remarqué que les quatre dernières conclusions du mémoire ont trait à un même sujet: l'incitation.

**M. Roman:** Oui.

**M. Thompson (Red Deer):** Vous considérez donc la perpétuation et l'extension de l'incitation comme élément primordial de l'aboutissement à la situation idéale dont vous parlez?

**M. Roman:** L'incitation est un élément primordial. Je puis vous donner un exemple.

Un jour, j'ai visité une usine sidérurgique dans un pays communiste. Là où nous, dans notre société, ne ferions travailler que dix personnes dans un secteur en particulier, eux embaucheraient de 40 à 50 ouvriers pour le même travail.

Puisque je connaissais leur langue, je leur ai parlé. Tous m'ont dit la même chose, n'étant pas incités à travailler plus fort,

[Texte]

why should he? He went to the washroom as many times as he could during the day and sat down as many times as he could. And he got away from work as much as he could.

When you compare incentive to subsidy, you must realize that you are either building the individual or you are destroying him. Incentive is initiative itself. It is such a definite part of the human being and his spiritual motivation that anybody that kills initiative in the human being to me, is not a creature for the twentieth century.

Perhaps I am getting stronger than the brief.

**Mr. Thompson (Red Deer):** I must say, Mr. Chairman, I find it refreshing that we find not only a critical brief but a constructive one, too, in the alternatives and the policies that are outlined in the last page or two. Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Flemming.

**Mr. Flemming:** Mr. Chairman, I have a few questions I would like to ask these gentlemen, through you.

First, Mr Roman referred in the course of his remarks—and I appreciate his philosophy very much—to an attractive environment. I would like to ask him whether he considers that our mining laws which have been in existence during the last 20 years have contributed to the creation of such an environment?

**Mr. Roman:** Yes, sir. I do.

**Mr. Flemming:** Would you care to elaborate on that?

**Mr. Roman:** As I have mentioned before, our three-year tax-free period is one of the most attractive features that the mining industry has at the present time. You have come into depletion and so on and so forth, but many deposits in Canada today would not have been explored had it not been for the three-year tax-free period.

• 1720

Gentlemen, you must realize one simple fact: there is no place else in the world where anybody mines the low grade deposits as we are doing in Canada today, and it is possible because of the attractive framework within which the industry works at the present time. And if you carry this a little further and see how many jobs are provided, how much is paid in local, provincial and federal taxes and how many new secondary industries stem from that particular low-grade deposit, I think we are really playing with

[Interprétation]

pourquoi le feraient-ils? Ils vont à la salle de bains autant de fois qu'ils le peuvent, ils s'asseoient autant de fois qu'ils le peuvent et ils s'absentent aussi souvent qu'ils le peuvent.

Si vous comparez l'incitation et la subvention vous devez vous rendre compte que vous formez ou vous détruisez la personne. L'incitation, en somme, c'est l'initiative. Cela fait partie de l'être humain et de sa modération spirituelle à un tel point que si une personne détruit cet esprit d'initiative, elle n'est pas une personne du 20<sup>e</sup> siècle.

Je commence à être peut-être plus dur que mon mémoire même.

**M. Thompson (Red Deer):** Je dois dire, monsieur le président, que je suis très content de voir un mémoire qui soit à la fois critique et constructif dans les possibilités et les politiques qu'il dessine à la dernière page. Je vous remercie.

**Le président:** Monsieur Flemming.

**M. Flemming:** Monsieur le président, il y a quelques questions que j'aimerais vous voir poser à ces messieurs.

La première s'adresse à M. Roman. Au cours de ses observations il a parlé d'un milieu attrayant—et j'aime sa théorie. J'aimerais savoir s'il considère que nos lois actuelles sur les mines ont contribué justement à la création d'un pareil milieu?

**M. Roman:** Oui monsieur. Je le crois.

**M. Flemming:** Pourriez-vous, monsieur, nous expliquer un peu plus?

**M. Roman:** Comme je l'ai déjà mentionné, notre période de trois années exemptes d'impôt est l'un des points les plus attrayants dont bénéficie l'industrie minière à l'heure actuelle. Plusieurs des mines au Canada ont été épuisées, mais les dépôts n'auraient pas été explorés s'il n'y avait pas eu cette période exempte d'impôt.

Messieurs, vous devez vous rendre compte d'un fait: aucun autre pays au monde n'exploite les mines à faibles dépôts comme le fait le Canada. Et ceci est possible parce que nous avons justement des lois qui permettent aux industries d'exploiter ces mines. Et si vous élaborez un peu plus, afin de voir combien d'emplois sont créés, le montant payé en impôts, que ce soit local, provincial ou fédéral, et aussi combien de nouvelles industries secondaires découlent de ces dépôts, je crois que nous jouons avec le feu si nous voulons éliminer une pareille chose.



[Text]

fire when we try to eliminate something like that. Many deposits which are grading below half of one per cent of copper would have never been brought into production had it not been for our attractive framework.

**Mr. Flemming:** Actually, Mr. Chairman, I do not know if this has anything to do with the mining business, but we read of the national policy subsequent to Confederation and we read of tariff concessions to industries which are described as being infant industries. I wonder if Mr. Roman would care to express an opinion relative to the taxation of any type of new industry, and an infant industry, would he go so far as to say he would consider a tax holiday of a year or two as a beneficial thing in the formative stages?

**Mr. Roman:** I would look at it in this perspective that anything we do not have and we might get by giving it a concession of a year or two without tax, I would say would be beneficial to the country, yes.

**Mr. MacDonald:** Could I just add two comments? I think one of the problems with the tax holiday for something new is that it is perhaps easier to identify a new mine than a new industry or a new business. I am only speaking administratively, not in principle. But I think it is a more difficult thing, administratively to proceed on the basis of something that is new in the broad commercial world.

You mention the tariff and so also did we in 6.14 and one of the interesting backup figures that we have discovered is that the total corporation tax is of the order of about \$4 billion and the cost of the tariff is in the order of \$8 billion. So that in terms of a fair balance of government policies across the country as a whole, taking the Ontario figures at \$200 million, there is quite a discrepancy between the \$200 million presumed benefit to the mineral industries, which are not tariff protected but are generally outside the central industrial region, and the figure like \$8 billion.

**Mr. Flemming:** Mr. Chairman, Mr. Roman has referred to the fact that Canada is an undeveloped country and compared us with the United States under that general heading. I do not mind saying I have the same general view about the capital gains tax in an undeveloped country compared with a de-

[Interpretation]

Bon nombre de dépôts dont la teneur en cuivre se chiffre à moins de  $\frac{1}{2}$  p. 100 n'auraient jamais été exploités si nous n'avions pas eu de si bonnes lois.

**M. Flemming:** Monsieur le président, je ne sais pas si ceci a quelque chose à voir avec l'industrie minière, mais nous avons lu au sujet de la politique nationale qui a suivie la Confédération et nous avons lu au sujet de concessions tarifaires aux industries qui sont décrites comme étant des industries naissantes. Je me demande si M. Roman voudrait formuler une opinion au sujet des impôts sur toutes leurs nouvelles industries, et sur les industries naissantes. Irait-il jusqu'à dire que le fait de ne pas les imposer serait une chose très bonne... lorsque les industries n'en sont qu'à leurs débuts?

**M. Roman:** J'envisagerais la chose de cette façon, à savoir, tout ce que nous n'avons pas et que nous pourrions obtenir en donnant des concessions d'une ou de deux années exemptes d'impôts selon moi, cela avantagerait le pays.

**M. MacDonald:** Puis-je ajouter deux commentaires? Je crois que le problème que présente une exemption d'impôt en ce qui concerne quelque chose de nouveau, est qu'il est peut-être plus facile d'identifier une nouvelle mine qu'une nouvelle industrie ou un nouveau commerce. Je parle du point de vue de l'administration non du principe. Mais, je crois que c'est une chose difficile du point de vue administratif que d'essayer d'avancer selon quelque chose de nouveau dans le vaste monde des affaires.

Vous avez mentionné le tarif et nous aussi au paragraphe 6.14. Nous avons trouvé que le total des impôts sur les corporations se chiffrait à plus de \$4 milliards, et que les frais de tarif s'élevaient à \$8 milliards. Il semble qu'en raison d'un juste équilibre de politiques à travers l'ensemble du pays, et en tenant compte des données pour l'Ontario qui se chiffrent à \$200 millions, il y a quelque chose qui cloche, entre ces chiffres supposés être les bénéfices de l'industrie minière, qui ne sont pas protégés par les tarifs, mais qui se trouvent en dehors de la région industrielle, et entre les données de \$8 milliards.

**M. Flemming:** Monsieur le président, M. Roman a dit que le Canada est un pays en voie de développement en comparaison avec les États-Unis. Je dois avouer que je partage son opinion sur l'impôt sur les gains de capital dans un pays en voie de développement en comparaison avec un pays développé.

[Texte]

veloped country, but I wonder if he would go so far as to say that he does not think a capital gains tax on natural resource development companies at the present time in Canada is beneficial to the country.

**Mr. Roman:** I did not quite get the question.

**Mr. Flemming:** The question was: do you think a capital gains tax on natural resource development companies is going to benefit the country at the present time?

**Mr. Roman:** I do not think so, no.

**Mr. Flemming:** Would we gain more by having no capital gains on natural resource development?

**Mr. Roman:** Yes.

**The Chairman:** I think, Mr. Roman did cover that question a little earlier, Mr. Flemming.

**Mr. Flemming:** I guess I must have missed it.

**Mr. Roman:** I think we can encourage capital to come into the country, and non-taxation is one of the methods we can use. And we will do it for the good of the country because we are in many instances a very undeveloped country. We have tremendous territories and 21 million people; it would be different if we had maybe 100 million people scattered all over the country; it would be entirely different.

I was talking to our fellows coming here; if we look at it from the mining industry point of view when cobalt was discovered in 1905 or 1906—that is only 65 years ago—look what a little bit of capital in cobalt did; it made the Canadian mining industry one of the greatest in the world. The framework that I spoke of, the incentive, has been with us for the last couple of decades.

**Mr. Flemming:** Mr. Chairman, I wonder if we could have an opinion, Mr. Roman suggested that we could reform the existing tax laws without going into the whole question of the White Paper proposals with a good deal less difficulty of understanding and perhaps general administration as he suggested. What particular amendments would you consider appropriate if you were the Minister of Finance?

**Mr. Roman:** First of all what purpose do we want to accomplish? Just more money?

[Interprétation]

Mais, je demande si M. Roman irait jusqu'à dire qu'il ne croit pas que des impôts sur les gains de capital des sociétés d'exploitation de ressources naturelles, seraient profitables pour le Canada à l'heure actuelle.

**M. Roman:** Je n'ai pas très bien compris la question.

**M. Flemming:** Est-ce que l'impôt sur les gains de capital des sociétés d'exploitation de ressources naturelles sera profitable pour le Canada à l'heure actuelle?

**M. Roman:** Non, je ne le crois pas.

**M. Flemming:** Est-ce qu'il serait plus profitable de ne pas avoir cet impôt?

**M. Roman:** Oui.

**Le président:** Monsieur Flemming, je crois que M. Roman a déjà répondu à cette question.

**M. Flemming:** Je ne dois pas l'avoir entendue.

**M. Roman:** Je crois que nous pourrions encourager l'entrée de capital dans le pays si nous supprimons les impôts. Vous le ferions pour le bien du pays, parce que nous sommes, à bien des points de vue, un pays en voie de développement. Notre pays est immense et contient 21 millions d'habitants. Ce serait bien différent si nous avions 100 millions de personnes à travers tout le pays.

Je parlais à mes collègues en venant ici et je leur disais que si nous examinions le pays du point de vue minier, au moment où le cobalt a été découvert, en 1905 ou 1906 il n'y a que 65 ans de cela—et regardez ce qu'un petit capital en cobalt a fait: l'industrie minière du Canada est devenu une des plus importantes du monde. Nous avons pu profiter du milieu, de l'incitation pendant des dizaines d'années.

**M. Flemming:** Monsieur le président, pourrions-nous avoir une opinion? M. Roman a suggéré que nous pourrions réformer les lois fiscales actuelles sans avoir recours aux propositions du Livre blanc, et avec moins de problèmes de compréhension et d'administration ainsi qu'il l'a proposé. Si vous étiez le ministre des finances, quelles modifications en particulier jugeriez-vous appropriées?

**M. Roman:** Premièrement, quel objectif voulez-vous atteindre? Voulez-vous simplement obtenir plus d'argent?



[Text]

**Mr. Flemming:** I think any government while they may have a need for money still cannot help but recognize also the need of contributing to the development of the country and its resources to the fullest possible extent, so they have to combine them, it would seem to me.

**Mr. Roman:** The development of the country. And Canada again, I come back to Canada because it is a large area, certain parts of Canada are very well developed, other parts of Canada are not developed. In the last year I think it should be very obvious to everybody that the areas which are not developed are the ones that cannot get sufficient capital to come to develop it. My approach would always be to do something to develop new ways of producing money rather than trying to distribute what we have at the present time. If we distribute what we have at the present time, once it is spent we are in pretty bad shape.

• 1730

**Mr. Flemming:** Mr. Chairman, I take it Mr. Roman is as much concerned about the creation of that tax dollar and the ways to bring it about by way of encouragement by governments as he is with the final disposition of it by the government after they get it. He thinks that a good deal of attention should be paid to encouraging people to stir around and create capital and do business and so on before we start in spending their money and automatically consider that we are going to get so many million dollars a year anyway and we had better proceed to try to spend it. Is that correct?

**Mr. Roman:** I would like to think that Canada should consider itself a country where the prime motivation is creating rather than spending. And in that phase, I think once we realize that aspect, I think that it is the framework that the government should provide for all Canadians to be able to go ahead and create. Do you have anything to add?

**Mr. MacDonald:** There is just one thing that we might draw to the attention of the members of the Committee—under Item 2.39 and over on page 19, discussing how we feel the White Paper stacks up on the issue of revenues.

Actually, just for the record, Mr. Benson's letter fully accepted would only deal with the first of the seven, which still leaves six areas that we think are questionable on the

[Interpretation]

**M. Flemming:** N'importe quel gouvernement, bien qu'il ait besoin d'argent, doit toujours reconnaître le besoin de contribuer au développement de l'économie du pays et aussi de ses ressources; et de ce fait, il doit combiner ces deux éléments.

**M. Roman:** Le développement du pays. Et encore le Canada, je reviens toujours au Canada parce que c'est un pays très vaste; certaines régions du Canada sont très développées et d'autres ne le sont pas. Au cours de la dernière année, il devrait être évident pour tout le monde que les régions qui ne sont pas développées sont celles qui ne peuvent pas obtenir de capital en quantité suffisante pour être développées. Par conséquent, j'adopterais toujours l'attitude suivante: essayer de trouver de nouveaux moyens de produire du capital plutôt que d'essayer de distribuer ce que nous avons maintenant. Car, si nous distribuons ce que nous avons maintenant, une fois cet argent dépensé, nous nous trouverons dans le pétrin.

**M. Flemming:** Monsieur le président, si je ne m'abuse, M. Roman se préoccupe autant de la création du dollar et des moyens de le créer à savoir par l'encouragement de la part de l'État, que de ce qu'en fera le gouvernement une fois le dollar créé. Je pense qu'on devrait encourager les gens à accumuler du capital et à faire des affaires avant que nous ne commençons à dépenser leur argent et de conclure que nous allons obtenir tant de millions de dollars par an, de toute façon et que nous ferions mieux d'essayer de les dépenser. Est-ce exact?

**M. Roman:** J'aimerais penser que le Canada devrait se considérer comme un pays où la motivation majeure est d'accumuler du capital plutôt que de le dépenser. Et, dans cette veine, je crois qu'une fois que nous aurons compris cet aspect de la question, que c'est le cadre que le gouvernement devrait fournir à tous les Canadiens, pour qu'ils puissent accumuler du capital. Avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. MacDonald:** Je voulais simplement signaler un fait aux membres du Comité. En vertu de l'article 2.39, à la page 19, où nous discutons la façon qu'est traitée dans le Livre blanc la question des revenus. En fait, juste pour le procès-verbal, la lettre de M. Benson acceptée pleinement ne traiterait que le premier des sept points, ce qui laisse encore six points que nous trouvons incertains en ce qui concerne la question du revenu.

## [Texte]

revenue point. But the particular one to which I wanted to draw the attention of the Committee at this point, to underscore Mr. Roman's comments, is the third to last paragraph where we say that there is insufficient attention paid to the importance of economic growth as the only reliable generator of increased real revenues and the thing that we were happy to notice was that this precise point was made by Premier Bourassa two weeks ago in Winnipeg.

He said that the reforms that the Quebec government was suggesting would perhaps initially produce less revenue, but because it would promote economic growth, he felt it would produce more revenue. And along the same line the thing that has also interested us in Mr. Bourassa's statement is the fact that he is a man who has to deal with an economy that does not have and has not had for half a dozen years now enough capital to keep it growing. And so he is very conscious. It is not just somebody prophesying doom in the future. He has got it here and now.

We think that this is significant. It can happen and in his case it has happened. He is now going to try to pull himself out. We do not think that if you damage the climate for capital in Canada as a whole you are going to make it easier for those parts of the country like Quebec to get more of what is in fact less.

**Mr. Flemming:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Noël.

**M. Noël:** Monsieur le président, je suis bien d'accord avec la philosophie que vient d'exposer M. Roman. Il faut absolument donner des stimulants et permettre l'accumulation de capitaux si on veut bâtir le pays. Je suis d'accord aussi que depuis de nombreuses années, les vacances fiscales ont permis à l'industrie minière de se développer rapidement. Je crois que cela doit être maintenu dans un certain sens.

Toutefois, si on permet à des gens qui aiment le risque, qui sont courageux, qui veulent travailler dur, d'exploiter nos richesses, je crois qu'en retour on peut leur demander une compensation. On peut leur demander de garder ces richesses au pays, parce qu'elles lui appartiennent, elles sont exploitées par ceux qui ont le courage de le faire. Mais je crois qu'on doit prendre des mesures pour les conserver à l'intérieur du pays. J'admets que des gens viennent au pays exploiter nos richesses naturelles et contribuent au développement des villes, des vil-

## [Interprétation]

Je veux notamment attirer l'attention du Comité pour étayer les commentaires de M. Roman sur l'antépénultième paragraphe où nous disons que nous n'accordons pas suffisamment d'importance à la croissance économique comme le générateur sûr de revenus réels accrus, et c'est précisément ce que le Premier ministre M. Bourassa a dit à Winnipeg il y a deux semaines. Il a dit que les réformes proposées par le gouvernement du Québec, au début du moins, produiraient moins de revenus mais parce qu'elles encourageraient le développement économique, il avait le sentiment qu'elles produiraient plus de revenus. Dans le même ordre d'idée, un élément qui nous a également intéressé, dans la déclaration de M. Bourassa, c'est que lui-même doit administrer une économie qui n'a pas et n'a pas eu depuis six ans suffisamment de capitaux pour assurer son développement, si bien qu'il a conscience du problème, il ne s'agit pas de quelqu'un prophétisant le malheur pour l'avenir. Il a à faire face à une telle situation, présentement. Nous pensons que c'est significatif. Cela peut arriver, et dans son cas c'est ce à quoi il se heurte. Il va maintenant essayer de relancer l'économie. Si vous endommagez le climat général au Canada dans le domaine des capitaux, je ne pense pas que vous permettrez à des régions comme le Québec, d'obtenir plus de ce qui, finalement, va en diminuant.

**M. Flemming:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Noël.

**Mr. Noël:** Mr. Chairman, I perfectly agree with the philosophy which has just been put forth by Mr. Roman. We must certainly grant incentive, and allow a certain accumulation of capital if we want to build up the country. I also agree with the fact that for quite a few years now the tax holiday allowed the mining industry to develop quickly. I believe that this should continue up to a certain point. However, if we allow people who like risk, who have courage, and who are prepared to work hard, to develop our resources, we can ask them in return a certain compensation. We can ask them to keep these riches in this country because they belong to it. They are developed by those who have enough courage to do it. But I believe that we must take certain steps in order to keep this wealth within our country. I agree that people come to Canada to develop natural resources and contribute to the development of towns, and villages and provide employment for some people. On the other hand, we must maintain a certain balance and not



## [Text]

lages et procurent du travail à certains individus. Par contre, il est de notre devoir de maintenir un certain équilibre et de ne pas permettre à ces exploitants de venir s'emparer de nos richesses et d'aller vers d'autres pays avec ces mêmes richesses.

Alors, je ne vois pas, dans le mémoire préparé par la compagnie Denison, de suggestion voulant que l'on peut permettre un tel état de choses, la seule que j'y vois, c'est qu'on doit s'en tenir à l'ancienne formule, la loi qui existe présentement. Le Livre blanc a été préparé en vue d'obtenir des suggestions de la part de toutes les entreprises faisant affaires au Canada et je ne vois rien qui s'y rapproche de près ou de loin. A la page 25, cependant, une question est soulevée, qui m'intéresse au plus haut point. Vous dites:

In future, family capital transfers could be made on the basis of family requirements and business capital transfers could be made on the basis of economic merit.

Je ne vois pas du tout ce que cela veut dire, je regrette, mais je ne comprends pas la philosophie de cette phrase-là. J'ai entendu toutes les explications que vous nous avez fournies cet après-midi et qui sont sensées, mais je ne comprends pas ce petit paragraphe. Êtes-vous en mesure de m'éclairer à ce sujet?

**The Chairman:** Would you care to comment on that, Mr. Roman?

**Mr. MacDonald:** I will try to comment first on the small paragraph just before 3.11 on page 25, the reference to family capital transfers being made on the basis of family requirements.

At the moment because of the heavy estate and gift tax régime—and you will understand the gift tax gets up to 75 per cent—the most sensible disposition of capital to meet personal family requirements may also be the most expensive from the point of view of the tax effects. Now if you either eliminated or reduced to a nominal amount estate and gift taxes, then the tax aspect would be much less significant. For example, under the proposals of a year and a half ago that are now law, if a man leaves his money to his wife either for life or completely, there is no tax. He might have a daughter who was crippled, unable to take care of herself, and yet if there was even provision for the possibility of advancing money out of the capital, that would render the entire amount immediately taxable and completely nullify the intended exemption. And that is only one of a host

## [Interpretation]

let these people come and grab our resources and take them to other countries.

In the brief prepared by Denison Mines Limited I do not see any suggestion to the effect that we could allow this type of situation. The only suggestion which we find is that we must keep the old system, the present legislation. And the White Paper has been prepared to obtain suggestions from all the companies doing business in Canada. I do not see in this particular submission any suggestion closely or remotely related to this question. One question which I am very interested in which is raised on page 25, where you say:

A l'avenir, les transferts de capital familial serait autorisé en fonction des exigences familiales et le transfert de capital commercial serait autorisé en fonction de l'intérêt économique.

I do not really understand what you mean. I am sorry but I cannot understand the philosophy underlying these proposals after hearing all the information which you have given this afternoon and which are very meaningful, but I don't understand this short paragraph. Would you be able to explain it to me?

**Le président:** Pouvez-vous donner des explications à ce sujet, monsieur Roman?

**M. MacDonald:** Je vais essayer de commenter le petit paragraphe avant la section 3.11, à la page 25, notamment la question des transferts de capitaux familiaux en fonction des exigences familiales. Pour le moment, en raison du taux élevé des impôts sur les successions et des impôts sur les dons, vous savez qu'il s'élève à 75 p. 100 dans le cas des dons, la disposition la plus judicieuse de capitaux pour satisfaire les exigences familiales, peut aussi être la formule la plus coûteuse au point de vue des effets fiscaux. Si vous éliminiez ou si vous réduisiez à un montant nominal les impôts sur les successions, et sur les dons successoraux, l'aspect fiscal serait beaucoup moins significatif. Par exemple, en vertu des propositions faites il y a un an et demie qui ont maintenant force de loi, si un particulier laisse ses biens à sa femme, soit en usufruit ou complètement, il n'y a pas d'impôt. Il a peut-être aussi une fille qui pourrait être par exemple infirme, qui ne peut pas subvenir à ses propres besoins et, même s'il y avait des dispositions pour la possibilité

## [Texte]

of examples that one can give and it is not necessarily—particularly the new estate proposals although they are harsher than the previous ones on balance over the long run. It was also true under the previous estate tax that tax considerations dominated the way in which you disposed of your capital. I think maybe it is a little worse now because of the particular husband and wife exemption.

On the business capital transfers, the great merit of the capital pool approach is that a businessman does not say to himself that he should dispose of an investment because it has now increased to the point where it is not going to continue to increase at the same rate in the future and he is going to get out of that one and into another new situation and try to build it up.

## • 1740

He does not have to say to himself, "But my God, if I do that I am going to be faced with a 25 per cent, or 50 per cent or whatever-it-is tax. So long as I sell my investment and take the proceeds and do not spend it on my wife or whoever but reinvest those proceeds, then I do not get taxed until I die, in which case the deemed realization on death proposal takes effect, or until I decide I am going to spend some of that money." We think this would vastly increase the efficiency of capital markets and we think it would avoid the sort of situation that has developed in the United States where people who create a small company get to the point where they want to go public. Under our White Paper not only would you be facing the five-year revaluation but even forgetting that, supposing that is dropped, assume it is gone, you would still be facing the fact at that point you would have to pay a 25 per cent tax.

In the United States they are able to roll that over and take you over by taking stock in that company. I think there is reason to believe it is not a completely happy result. Sometimes it may be the sensible thing to do, sometimes it may not. But the tax system in the United States drives you into doing that whether or not you regard that as the wise thing to do.

## [Interprétation]

d'avancer certaines sommes à partir du capital, tout le montant immédiatement deviendrait imposable et cela annulerait l'exemption. Ce n'est qu'un exemple de toute une multitude d'exemples qu'on pourrait donner, ce n'est pas nécessairement suivant les nouvelles propositions fiscales, même si elles sont plus dures que les précédentes, dans l'ensemble. C'était également vrai en vertu de l'ancien régime d'impôt sur les successions les considérations fiscales dominaient la disposition éventuelle du capital. C'est peut-être pire maintenant en raison de l'exonération époux-épouse.

Pour les transferts de capitaux commerciaux, le mérite de la formule de mise en commun de capitaux c'est qu'un homme d'affaires ne se dit pas qu'il devrait disposer d'un investissement car ce dernier a maintenant augmenté au point où cette augmentation ne peut se poursuivre au même rythme à l'avenir, et par conséquent il va abandonner ce placement et investir ailleurs en vue d'un nouveau développement.

Cette personne n'a pas assez de dire «mon dieu, si je fais cela je vais avoir à faire face à un impôt de 25 p. 100, ou de 50 p. 100 ou un impôt d'un montant quelconque. Aussi longtemps que je vends mon investissement et que je prends le produit de cette vente et ne le dépense pas sur ma femme ou sur une autre personne, mais réinvestis ce produit, alors je ne serai pas imposé jusqu'à ma mort, dans lequel cas la réalisation estimée sur la proposition concernant la mort prend effet, ou jusqu'à ce que je décide que je vais dépenser une partie de cet argent». Nous pensons que ceci accroîtrait l'efficacité des marchés de capitaux et nous pensons que cela éviterait la sorte de situation qui s'est produite aux États-Unis lorsque les gens qui créent une petite société en arrivent au point où ils veulent que cette compagnie devienne publique. En vertu de notre Livre blanc, non seulement on aurait à faire face à la réévaluation quinquennale mais même en oubliant cela, en supposant qu'on la laisse tomber, on devrait encore faire face qu'à ce moment-là il faudrait payer une taxe de 25 p. 100.

Aux États-Unis, ils sont capables de contourner ces difficultés et de vous acquérir en prenant des valeurs dans cette société. Je pense qu'il y a raison de croire que ce n'est pas un résultat tout à fait heureux. Quelquefois, cela peut être la chose à faire, quelquefois cela peut être la chose à ne pas faire. Mais le système d'impôt aux États-Unis vous amène à faire cela que vous pensiez ou non que ce soit la chose à faire.



[Text]

We feel the capital pool approach means you are going to get the capital gains tax either when he spends it or when he dies and you have a cleanup once every generation. You do not have this horrible thing as in the White Paper hanging over from one generation to the next, so you get to the point where unless you are just driven to realize you could never afford to realize a capital gain. Does that help at all?

**Mr. Noël:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Roman, I think, has a comment, Mr. Noël.

**Mr. Roman:** I would like to go a little bit into your philosophy of being able to keep it in the country and the country not being exploited. I agree with you 100 per cent, but as I said, the first principle of effective capital is the freedom within which it operates. When you mention that particular philosophy maybe I am more on your side than you think; but if we were to redesign a policy to control our economy, let us do it in such a way that the business can then go and sell it to other countries where capital must come from. Basically I am sure neither you nor anybody else would expect that if somebody were to lend you \$50 million you would not have to repay it just because it once came to Canada.

If we base it on the basic principle that we finance our development more through senior capital with equity remaining in the hands of Canadians, I believe we can create an environment that could work. But this environment must take one thing into consideration: the business must be able to sell that particular philosophy and particular deal to the countries where the capital comes from.

**M. Noël:** Je suis absolument en faveur du développement. Je crois qu'on doit donner certains avantages à des individus qui n'ont pas peur du risque, qu'on doit leur donner les moyens de développer une entreprise. Mais si on permet à des individus de profiter des richesses du pays, je crois qu'en retour on doit leur demander d'en faire bénéficier la population en général. C'est la thèse que je soutiens. Maintenant, il y a bien des façons de procéder, et je crois que dans le passé, comme vous l'avez dit vous-même, la preuve a été faite que si certaines lois n'avaient pas été aussi avantageuses pour certains individus,

[Interpretation]

Nous estimons que la mise en commun du capital veut dire que vous obtiendrez un impôt sur les gains de capital soit quand il le dépense ou quand il meurt et vous aurez une rectification une fois à chaque génération. Vous n'aurez pas cette horrible chose comme dans le Livre blanc suspendue d'une génération à l'autre, ainsi vous en arrivez au point où à moins que vous ne soyez poussé à réaliser vous ne pourriez vous permettre de réaliser un gain de capital. Est-ce que cela vous aide quelque peu?

**M. Noël:** Oui.

**Le président:** M. Roman, je pense, a un commentaire à faire, Monsieur Noël.

**M. Roman:** J'aimerais traiter un peu de votre philosophie, à savoir de pouvoir le conserver dans le pays et que le pays ne soit pas exploité. Je suis d'accord avec vous à 100 p. 100 mais comme je l'ai dit, le premier principe d'un capital efficace est la liberté dans laquelle il fonctionne. Quand vous mentionnez cette philosophie particulière, peut-être que je suis plus de votre côté que vous ne le pensez; mais si nous devons remettre au point une politique pour contrôler notre économie, faisons-le de telle manière que le monde des affaires puisse ensuite aller le vendre à d'autres pays d'où doivent venir les capitaux. Fondamentalement je suis sûr que ni vous ni quelqu'un d'autre ne vous attendait à ce que si quelqu'un devait prêter 50 millions de dollars vous n'auriez pas à les repayer juste parce que cette somme est venue une fois au Canada.

Si nous le fondons sur le principe de base que nous finançons notre développement plus par un ancien capital alors que l'équité reste dans les mains des Canadiens, je crois que nous pouvons créer un milieu qui pourrait fonctionner. Mais ce milieu ne doit pas oublier une chose: à savoir que le monde des affaires doit être capable de faire accepter cette philosophie particulière au pays d'où proviendra le capital.

**Mr. Noël:** I believe, of course, that we must promote development. I believe that we should give certain advantages to individuals who are not afraid of risk, that we must give them the means to develop a firm. But if we allow certain individuals to benefit from the wealth of the country, I believe that in return we must ask them that they make the general population of the country to benefit by it. This is my philosophy. There are of course other ways of doing things, and I think that in the past, as you said it yourself, it has been proven that if certain laws had not been so beneficial for certain individuals, we

**[Texte]**

on n'aurait pas développé des mines à basse teneur en métal. Je ne vois pas de suggestion pour établir une méthode pour remettre à la population les richesses dont ils ont bénéficié de leur vivant et que des lois très généreuses leur ont permis d'accumuler, souvent aux dépens de la population.

Pour revenir à ce qu'expliquait M. MacDonald, au sujet des gains de capital, j'admets qu'on doit permettre à quelqu'un de disposer de ses biens suivant les besoins de sa famille, vous l'avez très bien expliqué. Au sujet des gains de capital, vous semblez dire que le Canada ne devrait pas imposer d'impôt là dessus. Or, je crois qu'il faut maintenir un certain équilibre. Nous sommes en pleine évolution, je l'admets, et nous devons suivre les courants imposés par d'autres pays. Notre système fiscal ne doit pas être beaucoup plus sévère que celui de nos voisins parce que, même si leur système n'est pas logique, leur pays est tellement puissant qu'il faut les imiter sur certains points. Il y a un point qui m'a frappé dans l'exposé de M. Roman, c'est qu'il faut vivre suivant ses moyens, et je suis bien d'accord. Je crois qu'il faut augmenter la force économique de notre pays avant de faire des largesses à la population. Je voudrais que vous me disiez s'il y a des suggestions dans votre mémoire qui nous permettraient de mieux juger du Livre blanc.

**Le président:** Monsieur Noël, est-ce une question ou...

**M Noël:** C'est que je ne vois absolument rien ici que des critiques du Livre blanc...

**Le président:** Oui:

**M Noël:** ...sous tous ses aspects. Vous avez probablement raison sur bien des points, mais je voudrais savoir où il y a des suggestions positives dans tout cela.

**The Chairman:** Mr. Roman.

**Mr. Roman:** It is quite a complex question. I do not quite understand what you mean when you say individuals who explore the natural resources should not be allowed to take the money out of the country but must leave it here. Do you mean that after the individual has paid his proper taxes he still is legally bound to keep all his capital into the country?

**M. Noël:** Je crois qu'on peut permettre à des gens de quitter le pays avec un certain pécule, d'accord. Toutefois, je crois que nous devons rédiger une loi qui empêche certains individus, et je ne veux pas parler de vous,

**[Interprétation]**

would not have developed mines with a low grading in metal. I don't see any suggestion to establish the method in order to give back to the population the wealth from which they have benefited during their life and which a very generous legislation have enabled them to accumulate, often at the expense of the population.

To come back to what Mr. MacDonald was explaining about the capital gains, I agree that we must let somebody dispose of his own wealth or his own capital according to the needs of his family, and you explain that very clearly. About the capital gains, you seem to state that Canada should not apply any tax on them, I think we must maintain a certain balance. We are in full development, I admit it, and we must follow the directions imposed by the other countries. Our tax system must not impose more taxes than the one of our neighbours, because even if their system is not logical, their country is so powerful that we have to imitate them on certain points. There was the remarks of Mr. Roman. One thing which struck me, and that is that we must live according to our means and, I agree with that. I think we must develop the economic strength of our country before making certain hand outs to the population. I would like to know whether there are any suggestions in your brief which would help us to perhaps better evaluate the White Paper.

**The Chairman:** Mr. Noël, is this a question or...

**Mr. Noël:** It is that I don't see here anything but criticism of the White Paper.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Noël:** ...Under all its forms. You are probably right on most of its points but I would like to know where there are any concrete suggestion in all that.

**Le président:** Monsieur Roman.

**M. Roman:** C'est une question très complexe. Je ne comprends pas exactement ce que vous voulez dire lorsque vous dites que les individus qui explorent les ressources naturelles ne devraient pas être autorisés à faire sortir de l'argent du pays mais devraient le laisser ici. Voulez-vous dire une fois que l'individu a payé ses impôts convenables il sera encore légalement tenu de laisser tout son capital dans le pays?

**Mr. Noël:** I believe that we can allow people to leave the country with a certain amount of wealth. However, I think that we must prepare legislation which will prevent certain individuals and I'm not thinking of



[Text]

loin de là, de prendre avantage du manque de clarté de nos lois pour sortir du pays, sans payer de l'impôt. La chose se produit depuis assez longtemps; c'est ce qu'on appelle des échappatoires. A quels moyens pourrions-nous avoir recours afin d'empêcher des gens de sortir, comme on dit en anglais généralement: *with flying colours, but with all their money in their pocket. Leave some here, pour venir à l'encontre des avantages dont ont pu profiter, grâce à certaines lois du gouvernement, certains individus qui sont aventureux, qui ont du courage et qui ont le sens des responsabilités.*

**Mr. Roman:** I agree with you to a certain extent, Mr. Noël, except I would want to ask you a question. When I started in our business I had approximately a \$7,000 or \$8,000 mortgage on my wife and on my helpless child and on I do not know what else. I lost it a few times and then I borrowed again to go into a certain development and at one point I happened to hit something that produced a little capital for me.

I would like to know how you would feel if you put two parallels. We will say two prospectors would go along and one happens to make it good, the other one, and I knew maybe hundreds of them, is always striving for the end of the rainbow. So the ones that are working without any benefit, with hardship that sometimes, well, really a person who lives in the city cannot even imagine. Then one day he gets to the end of the rainbow, and he got it within the framework of the laws of the country, and there are no laws in the country that would stop him from going to live some place else. Do you think the laws then should be established to keep this particular person in?

**Mr. Noël:** No, no.

**The Chairman:** I am going to have to interrupt if you are going to ask Mr. Noël very many more questions. Mr. Roman we are going to run into a problem. We try to run our Committee here on a share basis, everybody has an equal turn within the time available. We are fast running out on Mr. Noël's time, but if you have one supplementary comment you would like to make by way of answer please do so.

**Mr. Roman:** I would just say this. I can take a look at Alberta. Had it not been for foreign capital in that particular province, it would not be where it is today.

[Interpretation]

yourself, far from it, from taking advantage of the lack of clarity in our legislation in order to leave the country without paying taxes. This has been going on for some time; this is what is called loopholes, what means could we resort to to prevent people from leaving the country, as we say in English: *with flying colours, but with all their money in their pocket. Leave some here, to contract benefits enjoyed by some adventurous individuals who have courage and a sense of responsibility, thanks to a certain government legislation.*

**M. Roman:** Je suis d'accord avec vous dans une certaine mesure, monsieur Noël, sauf que je voudrais vous poser une question. Lorsque j'ai commencé en affaires, j'ai emprunté une somme d'environ \$7,000 ou \$8,000 en hypothéquant ma femme et mon benjamin et je ne sais quoi d'autre. J'ai perdu cette somme à quelques reprises et j'ai fait un autre emprunt pour me lancer dans une autre entreprise. A un moment donné, j'ai frappé quelque chose qui a produit un peu de capital.

Je voudrais savoir quelle serait votre réaction si vous aviez deux voies parallèles. Mettons qu'il s'agisse de deux prospecteurs, dont l'un réussirait et l'autre, j'en connais des centaines comme lui, doit faire des pieds et des mains pour arriver à ses fins. Ce sont eux alors qui travaillent sans vraiment en tirer avantage et font parfois face à des difficultés qu'une personne habitant dans une ville ne peut vraiment imaginer. Puis un jour il obtient de la chance, et il l'on obtenu par le cadre des lois du pays, il n'y a aucune loi au pays qui puisse l'empêcher d'aller habiter ailleurs. Pensez-vous alors que des lois devraient être adoptées pour faire rester cette personne au pays?

**M. Noël:** Non, non.

**Le président:** Il faudra que je vous interrompe si vous allez poser à monsieur Noël bien d'autres questions. Monsieur Roman, nous allons faire face à un problème. Nous essayons de diriger le Comité en accordant à chaque participant un temps égal pour les discussions. Le temps de monsieur Noël s'écoule vite, mais si vous avez une dernière observation à faire en guise de réponse, veuillez le faire.

**M. Roman:** Je dirai simplement ce qui suit. Je considère le cas de l'Alberta. S'il n'y avait pas eu de capital étranger dans cette province, elle n'aurait pas le statut qu'elle a aujourd'hui.

[Texte]

**Mr. Noel:** I know.

**Mr. Roman:** The Canadian economy would be that much worse.

**The Chairman:** I intend to adjourn this meeting very shortly. Before I do, the Chair wants to put a couple of questions to Mr. Roman. Mr. Roman you have referred on a number of occasions to the three-year tax-free period and how important this is, particularly in the mining industry. You could give us some idea how important it was to your firm, Denison Mines. What were the tax savings during the first three years of production?

**Mr. Bruce McConkey (Vice-President, Finance and Treasurer, Denison Mines Limited):** Mr. Chairman, during the tax-free period of Denison Mines, the mining income as reported amounted to some \$37 million. Based upon the income tax rates then applicable one can see a tax benefit of approximately one-third or, say, \$12 million during that period of time.

**The Chairman:** When did these benefits run out?

**Mr. McConkey:** The benefits expired at the end of the calendar year 1960.

**The Chairman:** There has been a good deal of discussion before us of this point of a tax-free period and how important it is to the mining industry. There has also been a good deal of concern expressed by many who have appeared before us about the changes in depletion allowances. I think some have argued that the tax-free period is perhaps the most important aspect of the incentives to the mining industry. Others have indicated to us that perhaps the depletion allowances are more important. I would like to get from you some general assessment of the tax-free period and the depletion allowances as different forms of incentives to the mining industry. On which side would you have come down?

**Mr. Roman:** I would just like to give a very brief answer and then I will ask Bill or Bruce to make a comment. I think they are two entirely different things. If you have an established company, obviously your depletion is more important to you. If we want to bring more mines into production then obviously the tax-free period is more important. I do not think you can weigh one

[Interprétation]

**M. Noël:** Je le sais.

**M. Roman:** L'économie canadienne s'en porterait beaucoup plus mal.

**Le président:** J'ai l'intention de lever la séance sous peu. Mais auparavant, le président lui-même désire poser quelques questions à monsieur Roman. Monsieur Roman, à plusieurs reprises, vous avez parlé d'une exemption d'impôt de trois ans, et vous avez mentionné son importance, surtout dans l'industrie minière. Vous pourriez nous donner une idée de l'importance de cette mesure pour votre compagnie, la Denison Mines. Quels ont été les dégrèvements pendant les trois premières années de production?

**M. Bruce McConkey (vice-président, finances et trésorier, Denison Mines Limited):** Monsieur le président, pendant la période de dégrèvement, le revenu minier de la Denison Mines représentait quelques \$37 millions, d'après les taux d'impôt sur le revenu qui s'appliquaient alors, il s'agissait sans doute d'un dégrèvement d'environ un tiers ou mettons, \$12 millions,, pendant cette période.

**Le président:** Quand cette exemption a-t-elle pris fin?

**M. McConkey:** A la fin de l'année civile 1960.

**Le président:** On a beaucoup discuté de cette question de l'exemption fiscale et de son importance pour l'industrie minière. Un bon nombre de témoins qui ont comparu devant nous ont aussi exprimé beaucoup d'inquiétude au sujet des changements apportés aux distributions pour l'équipement. Je pense que certains ont maintenu que cette période d'exemption est peut-être l'aspect le plus important de l'encouragement fourni à l'industrie minière. D'autres nous ont fait savoir que peut-être les déductions pour épuisement sont les aspects les plus importants. J'aimerais que vous nous fournissiez une évaluation générale de la période d'exemption et déduction pour épuisement en temps que formule différente d'encouragement accordée à l'industrie minière. Quelle position auriez-vous prise?

**M. Roman:** Je voudrais donner une réponse très brève et je vais demander à Bill ou à Bruce de faire des commentaires. Je crois que ce sont là des choses complètement différentes. S'il s'agit d'une compagnie établie, évidemment le facteur d'épuisement deviendra plus important. Mais si on veut faire produire plus de mines, alors évidemment, la période d'exemption est plus importante. Je



[Text]

against the other because you are dealing with two different subjects.

**Mr. MacDonald:** I can give you a supplementary comment. The Canadian steel industry, which depends upon a very low grade of iron ore to feed its mills, have calculated that it comes out about equal. The three-year holiday and the depletion they find come out just about equal over a 20 or 25-year period in which their investments have to run. I would be inclined to assume that the same would tend to be true of any major long-term low grade operation. I think you can assume that the shorter the life of the mine, the higher the grade, the more valuable the tax holiday, the less valuable is the depletion. But, even when you get into something like the low-grade iron ore for the Canadian steel industry, which is very long term, even there they calculate the tax-free holiday is worth 50 per cent of the total incentive package.

**The Chairman:** It has been pointed out to us that the United States do not have tax-free holidays but they do have rather more generous depletion allowances, and I am trying to assess their system with what we have now and what is proposed under the White Paper. Any light that you could throw on these specific aspects would be helpful. For instance, under the White Paper proposals you would have a tax-free period up to the time it would take you to write-off your pre-production expenses against your earnings, which could be a period of one year if it is a very profitable mine, or which could be a period of longer than one year. Have you gone back and looked at the early period of Denison, that would be presumably 1957 to 1960 and onwards, from the point of view of what the White Paper proposals would have meant in terms of revenue or revenue change in Denison?

• 1800

**Mr. Paul Palmer (Assistant to Vice President, Finance):** I might answer that question. No, we have not and the reason we did not was that at the inception of the company, it was founded upon a contract with the Atomic Energy Commission of Canada. This contract provided for both payment of operating costs and recapture of capital, plus a profit margin. The contract ran for very little more than the three-year tax holiday. Because of the

[Interpretation]

ne crois pas que l'on puisse comparer les deux éléments car il s'agit de sujets différents.

**M. MacDonald:** Je puis vous fournir un commentaire supplémentaire. Les représentants de l'industrie sidérurgique canadienne, qui dépend de minerais de fer à basse teneur pour alimenter ces usines, a jugé que les deux formes d'encouragement étaient à peu près égales. Ils ont constaté que l'exemption de trois ans et le facteur d'épuisement se valaient plus ou moins sur une période de 20 ou 25 ans de la durée de leur investissement. Pour notre part, j'ai l'impression qu'il en serait de même pour toute exploitation importante et à long terme, de minerais à basse teneur. Je crois qu'on peut supposer que plus une mine aura une vie courte, plus la teneur est élevée, plus l'exemption fiscale est importante et moins important est le facteur d'épuisement. Toutefois, lorsqu'il s'agit des minerais de fer à basse teneur de l'industrie sidérurgique canadienne, qui est une exploitation à très long terme, même dans ce cas on calcule que l'exemption fiscale vaut 50 p. 100 de l'ensemble des stimulants.

**Le président:** On a signalé que les États-Unis n'ont pas de période exempte d'impôt mais qu'ils ont des déductions plus avantageuses pour épuisement. J'essaie d'évaluer leur système avec celui qui est proposé dans le Livre blanc. Tout éclaircissement que vous pourriez nous donner sur ces aspects seraient particulièrement utile. Par exemple, aux termes des propositions du Livre blanc, il y aurait une période libre d'impôt jusqu'au moment nécessaire pour amortir les dépenses antérieures à la production contre les gains, ce qui pourrait exiger une période d'un an, s'il s'agit d'une mine très profitable, ou une période dépassant un an. Avez-vous considéré la première phase de la Denison, mettons de 1957 à 1960 et plus tard, du point de vue de ce que les propositions du Livre blanc auraient signifié en fonction du revenu ou du changement de revenu au sein de la compagnie.

**M. Paul Palmer (adjoint du vice-président des finances):** Non. La raison en est qu'au moment où la société a été créée, tout reposait sur un contrat passé avec la société *Atomic Energy of Canada*. Ce contrat prévoyait le paiement des frais d'exploitation et la récupération du capital, plus une certaine marge bénéficiaire. Ce contrat devait dépasser légèrement la période d'exemption fiscale de trois ans. En raison de la nature

*[Texte]*

nature of the contract, the comparison in our case is not really valid. We were not working against a market price.

**The Chairman:** It is pretty difficult for you then to really...

**Mr. McConkey:** It was a typical mining operation.

**The Chairman:** ...make any assessment of this. It is conceivable, as I have indicated, that these proposals right here in the White Paper may, in fact, provide a longer tax-free period for some mines than the existing regulations do. Is this not correct?

**Mr. McConkey:** That could be the case where the rate of return and the rate of recovery is on the low side.

**The Chairman:** Yes. I would like to turn then to one other area very quickly on page 19. We have talked about some of the revenue tests and you indicated there were seven, the first one of which you would now perhaps withdraw in the light of the letter written by Mr. Benson. I would like to take you to the second one on page 19 where you say:

...despite the apparent agreement that provincial-municipal needs are rising relative to federal needs it is federal revenues that will increase dramatically under the White Paper proposals.

Here are the two key sentences:

Before implementation of any major changes a reconciliation of the expenditure needs and tax revenues of these levels of government is essential. It is not practical to introduce major tax changes and major tax increases without agreement on these federal-provincial issues.

This sounds logical and it sounds easy, but the impression I have had is that the federal government and the provinces have struggled for years to come to any kind of an agreement on federal-provincial issues. At the moment they do not seem to be any closer than they have ever been. If tax reform were to wait for this kind of agreement, we might be waiting for another 10 years. Would you care to comment on that?

**Mr. MacDonald:** I would be glad to make two or three comments. I see, taking the Finance Minister's letter, the reference to

*[Interprétation]*

de ce contrat, la comparaison dans notre cas n'est pas tout à fait valable. Nous n'œuvrions pas contre le prix du marché.

**Le président:** Il vous est donc assez difficile de...

**M. McConkey:** Il s'agissait d'une opération minière typique.

**Le président:** ...de faire une évaluation. Il se peut que ces propositions du Livre blanc accorde à certaines mines une période d'exemption fiscale plus importante que les règlements actuels.

**M. McConkey:** Ce sera peut-être le cas, si le rapport est faible.

**Le président:** Je voudrais aborder très rapidement le sujet évoqué à la page 19. Nous avons parlé de certaines analyses d'évaluation du revenu. Vous avez indiqué qu'il y en a eu sept. Vous pourriez peut-être supprimer la première à la lumière des lettres de M. Benson. Preuves la seconde analyse où vous dites:

Bien qu'on s'accorde généralement pour dire que les besoins provinciaux et municipaux augmentent en même temps que les besoins fédéraux, ce sont les revenus fédéraux qui augmenteront considérablement en vertu des propositions du Livre blanc.

Voici les deux phrases-clé:

Avant de mettre en œuvre les principales modifications il y aurait lieu de concilier les dépenses budgétaires indispensables avec les recettes fiscales de ces gouvernements. Il est utopique d'introduire des modifications fiscales importantes ainsi que des augmentations de l'impôt sans parvenir à un accord sur ces questions fédérales-provinciales.

Cela semble tout à fait logique et facile, mais j'ai l'impression que le gouvernement fédéral et les provinces ont lutté pendant des années pour s'entendre sur ces questions. A l'heure actuelle, la situation n'est pas meilleure qu'auparavant. Si la réforme fiscale dépendait d'un tel accord, il faudrait peut-être attendre encore dix ans.

**M. MacDonald:** La lettre du ministre des Finances parle d'une hausse radicale des prix, ce qui est inopportun.



[Text]

drastic price increases may be inappropriate. I think there are two things though that need to be said.

The first is discussed elsewhere and is perhaps an implication here. It is that the integration proposal seems to hang by the 50 per cent or near 50 per cent tax threat and it seems to us that where you introduce a major tax change that hangs on a rate threat like that, it becomes pretty important to be sure that you have at least federal-provincial agreement. Or, you can still have your integration proposal, but the purpose of the integration proposal, as stated in the White Paper, is effectively nullified.

I think the other concern is that even with Mr. Benson's letter to this Committee, we are hitting the top of the amount that can be safely taken out of the private sector without inhibiting its ability to do what everyone seems to want it to do. So any system that proposes as the White Paper does, even without the tax increases, that within a static revenue yield still shifts the weight of taxation on to capital.

**The Chairman:** Could you give us some idea of the corporate income taxes that Denison Mines have paid to the federal government and what taxes they have paid to the provincial government?

**Mr. McConkey:** Mr. Chairman, to the end of 1969 Denison had not paid any federal taxes. There are a number of extenuating circumstances which must be looked at in so far as that statement is concerned.

First, the production from its mine since the mid-nineteen sixties has continued at a rate of something like 50 per cent of its productive capacity and as a result mining income achieved has been at a relatively low rate. At the same time, certain other forms of income have been achieved which because of their nature have not attracted income tax, such as, gains in the investment area and oil production for which there were tax write-offs available.

In so far as provincial taxes are concerned, we have paid approximately \$12 million of provincial mining tax. Then there is the over-all benefit to the federal and provincial treasuries of taxes in so far as our labour costs are concerned.

**The Chairman:** It was the mining tax particularly that I was interested in. I think you raised a very good point here. We are going to be spending all or most of tomorrow on this with the Ontario government, I am sure. There has been very little suggestion in the briefs before us of just how the melon

[Interpretation]

Avec la proposition d'intégration, la menace de l'impôt tourne autour de 50 p. 100. Il nous semble qu'avant d'introduire un changement fiscal aussi important, il faut s'assurer que le gouvernement fédéral et les provinces sont d'accord. Sinon, le but de l'intégration proposée par le Livre blanc n'aura plus lieu d'être.

En dépit de la lettre envoyée par M. Benson au Comité, il me semble que nous atteignons le montant maximum qui peut être prélevé sur le secteur privé sans l'empêcher de faire ce que tout le monde s'attend qu'il fasse. Le poids de l'imposition passe donc sur le capital.

**Le président:** Pouvez-vous nous citer approximativement le montant des impôts versé respectivement par la société Denison Mines au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial?

**M. McConkey:** Monsieur le président, jusqu'à la fin de 1969, la société Denison Mines n'a pas payé d'impôt au gouvernement fédéral. Il faut cependant tenir compte de certaines circonstances particulières.

Tout d'abord, la production des mines depuis le milieu des années soixante n'a pas dépassé 50 p. 100 de leur capacité. Le revenu a donc été relativement bas. En même temps, d'autres formes de revenus ont été réalisées qui, en raison de leur nature, n'ont pas été remises à l'impôt. Il s'agit notamment des gains réalisés dans le domaine de l'investissement ou de la production pétrolière qui bénéficiaient d'exemption.

En ce qui concerne l'impôt provincial, nous avons payé environ \$12 millions de dollars. Là-dessus vient se greffer les impôts versés aux trésoreries provinciale et fédérale pour ce qui est du coût de la main-d'œuvre.

**Le président:** C'est la taxe minière qui m'intéressait. Je crois que nous allons y consacrer la plus grande partie de la journée de demain avec le gouvernement ontarien. Les mémoires qui nous ont été présentés ont peu parlé de la façon dont on pourrait diviser le gâteau entre le gouvernement fédéral et les

## [Texte]

might be cut up between the provinces and the federal government and what sort of rules or principles might be used in a tax reform package which recognized the legitimate claims of all three levels of government. This is why I put the question.

The hour is now late. It is much later than we usually adjourn. Are there other questions that members would like to put to Denison Mines? If not, on your behalf I would like to thank Mr. Roman and his delegation, Mr. McConkey, Mr. William MacDonald, Mr. Parmelee and Mr. Palmer for being with us and for presenting their brief and supporting it before us.

We will meet again at 8 o'clock this evening at which time we will welcome the very patient Chemical Institute of Canada. They will be followed by The Canadian Conference of the Arts.

This meeting is now adjourned.

## EVENING SITTING

## ● 2016

**The Chairman:** This evening, gentlemen, we have two groups before us; The Chemical Institute of Canada, and the Canadian Conference of the Arts.

In the few minutes we have been awaiting our quorum I have already talked to Dr. Shemilt about our procedure. He wishes to make a brief opening statement. With him as witnesses are Mr. Michael, the General Manager of The Chemical Institute of Canada, and Mr. Clive Simmonds. We welcome them all, and I will give the microphone over to Dr. Shemilt.

**Dr. L. W. Shemilt (President, The Chemical Institute of Canada):** Thank you, Mr. Chairman, honourable members. We are very pleased indeed to have this chance to speak briefly with regard to our submission on the White Paper on taxation. The Chemical Institute of Canada involves 10,000 chemists and chemical engineers in a voluntary professional association organized in approximately 100 divisions and chapters across the country, so that we have a wide representation with about 60 per cent of our membership in industry and the remainder divided among governments, government agencies and universities.

Our concerns actually are threefold. The first one simply relates to professional and scientific societies exemplified by one such as the CIC. And this has to do, then, in the taxation area in aspects that can be detri-

## [Interprétation]

provinces, ni des règles et des principes qui pourraient être appliqués dans une réforme fiscale pour reconnaître les revendications légitimes des trois niveaux de gouvernement. C'est la raison pour laquelle j'avais posé cette question.

Il est tard. Y a-t-il d'autres questions que vous aimeriez poser à la société Denison Mines? En votre nom, je tiens à remercier M. Roman et les membres de la délégation: M. McConkey, M. MacDonald, M. Parmelee et M. Palmer qui nous ont présenté ce mémoire et qui l'ont défendu.

Nous nous réunirons de nouveau à 8 heures ce soir, et nous accueillerons l'Institut canadien de la chimie puis la Conférence canadienne des Arts.

La séance est levée.

## SÉANCE DU SOIR

**Le président:** Messieurs, nous avons ici l'Institut de Chimie du Canada et l'Association des Arts.

Comme vous le voyez, nous sommes déjà en retard de quelques minutes parce que nous attendions notre quorum et nous avons expliqué au Dr Shemilt notre procédure, il voudrait nous expliquer quelque chose en tant que président. Nous avons M. Michael et M. Simmonds. Je donne donc la parole à M. Shemilt.

**M. L. W. Shemilt (président, l'Institut de Chimie du Canada):** Messieurs, nous sommes très heureux d'avoir cette chance de pouvoir vous causer concernant la présentation de notre mémoire sur les impôts.

L'Institut de Chimie du Canada représente plus de 10,000 professionnels dans ce domaine et ceci s'est divisé en plus de 100 chapitres et divisions à travers le pays. De ce fait, nous sommes très bien représentés. 60 p. 100 de nos membres appartiennent à l'industrie, le reste est dispersé dans les universités et les bureaux gouvernementaux.

Nous nous sommes souciés en ce moment de trois choses. La première c'est, en ce qui concerne les sociétés professionnelles et scientifiques telles que la nôtre et, deuxièmement, en ce qui concerne les impôts, ceci



*[Text]*

mental, we feel, to one of the very significant ways in which science is conducted in modern days.

Chemistry in terms of a particular science and chemical engineering as in engineering exist in an up-to-date fashion through immediate and rapid communication of information and ideas. This is done primarily in two methods; by scientific publications which tend to have a certain time delay, and by scientific conferences, which is the important and rapid way of transmitting ideas.

For example, we held a conference four weeks ago in Toronto with 4,000 chemists and chemical engineers and 700 scientific papers presented in the space of a week. So we are concerned that equity be arrived at in terms of allowable expenses for scientific meetings and in terms also of fairness with regard to the small amount of investment income that societies such as ours have at their disposal.

That is the first point then relating to our request to maintain in every way possible a vital part of the scientific community.

Our second major emphasis I think we can illustrate with just one slide I would like to put on the screen, and it simply relates to the fact that we feel that taxation policy should and must be related broadly to science policy and that one must consider the downstream effects of tax changes. This simply indicates graphically what happens with regards to taking scientific invention or idea and at point one, this is at the basic research end where the costs are relatively small. If this becomes expanded into plant then costs go up on the time scale down to about 2...

**The Chairman:** Dr. Shemilt, I wonder if I could interrupt at this point and ask you if you could identify this with your brief for purposes of the record. You might be able to cross-reference the slide and your comments on it.

**Dr. Shemilt:** Fine. This is given on page 6 of the brief under point 5.3 though it is simplified slightly from that for simply illustrative purposes.

And this shows that after point two when your plant starts to produce, it is not until it passes the break-even point and gets into the plus section that you have a chance for tax return based on corporate profits.

• 2020

Our concern of course, in simple terms, is that taxation should be based not on the process of science and technology but on the products of same and that if we tax too heavily on Part 1 and Part 2—Part 1 perhaps

*[Interpretation]*

peut nous causer du tort en ce qui concerne la manière dont la science se trouve discutée de nos jours.

Comme vous le savez, en chimie, surtout si nous en parlons en temps que science, les ingénieurs chimistes existent non seulement à travers le système de communications et des échanges d'idées et ceci se fait de deux façons: par publications scientifiques qui ont une certaine période de retard et aussi par des conférences scientifiques qui se trouvent à être le meilleur moyen pour faire des échanges d'idées.

Par exemple, il y a quatre semaines, nous avons eu une conférence à Toronto où plus de 4,000 chimistes se sont présentés et ont présenté leurs travaux. Comme vous le savez nous voudrions arriver à un système par lequel les dépenses que nos membres auraient lors des réunions scientifiques puissent être déduites et aussi, comme ce n'est que juste, en ce qui concerne les investissements dans une société comme la nôtre.

Voici, donc, le premier point, en ce qui concerne notre demande de continuer à participer à la communauté scientifique.

La deuxième chose, nous pourrions l'illustrer avec une diapositive que je pourrais passer si cela vous convient, et ceci a trait au fait que la nouvelle procédure des impôts doit être en relation avec les politiques ou les procédures scientifiques, c'est-à-dire que l'on doit considérer les effets désastreux que certains nouveaux impôts pourraient apporter. Vous voyez, sur cette diapositive, nous prenons les idées et les inventions au point A, c'est-à-dire là où le coût est très bas. Si ceci s'étend, en ce qui concerne la construction d'usines, vous voyez, les coûts montent.

**Le président:** Excusez-moi si je peux vous interrompre et vous demander d'identifier ceci dans votre mémoire. Ceci nous permettrait d'agir.

**M. Shemilt:** Ceci se trouve dans notre mémoire au paragraphe 5.3. Ceci n'apparaît qu'après le point 2, quand votre industrie commence à produire; ce n'est pas avant de dépasser le point où vous arrivez au signe + que vous pouvez obtenir un certain escompte sur les taxes en ce qui concerne les profits des corporations. En termes plus simples, nous pouvons dire que les impôts devraient

être basés, non pas sur les procédures de science et de technologie mais sur leurs produits, et si nous taxons trop fort sur le 1-2, cela veut dire que nous taxons les idées, les inventions et les petites industries; par 2, nous

**[Texte]**

would indicate taxing on ideas and inventions and small business and Part 2 where we already have federal sales taxes on plants—this could both delay and, because of the mobility of scientific ideas and inventions, drive them away. So we have not only mobility of science in this sense but we have this tax sensitivity illustrated here. We feel for this reason then that taxation policy should take account of science policy in this regard and tax rather on the products than on the process.

Our final point, very briefly, is one in which we are concerned with the way in which science and technology, through chemistry and chemical engineering as examples, can have important applications in terms of social benefits. We feel that social equity is exceedingly important in this regard and that science and technology should be advanced and used for the purposes of social equity in this way and that it therefore should be nurtured adequately in terms of taxation policies which will be an aid rather than a detriment to it.

Mr. Chairman, those are basically our three points: one with regard to the Society itself, secondly with regard to the question of linkage with science policy and, thirdly, the possible linkage with regard to social policy.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Shemilt. Mr. Danson.

**Mr. Danson:** Thank you, Mr. Chairman. The chart is particularly interesting. It seems to indicate it takes about 20 years before you reach a break-even point from the institution of the basic research. The thought that really occurs to me is that the furthering of our scientific effort in this country is really best served by use of our tax policy. Or is it more really dependent on developing a policy on science and technology?

**Dr. Shemilt:** I think overall, it is a policy in science and technology, but a tax policy must and does have effects on this. For example, it has effects at present with regard to whatever allowances or incentives arise for research and development. And it has many others; that is just one example in which it does. I think our claim really is that these two things cannot be treated in entirely separate compartments, that if one is concerned about economic growth and the possibility of taxation arising from major

**[Interprétation]**

avons déjà la taxe de vente et ceci pourrait retarder, bien entendu, les usines et, comme vous savez que la mobilité existant dans le domaine scientifique pourrait amener nos chercheurs à quitter notre pays et à aller ailleurs. Bien, si vous voyez notre tableau de la sensibilité, notre procédure de taxe et l'impôt devrait considérer la procédure scientifique lorsqu'il s'agit de pouvoir taxer. On devrait taxer le produit, mais non pas la procédure.

Un autre point qui nous concerne surtout, c'est la manière dont la science et la technologie, surtout en ce qui concerne la chimie et les ingénieurs chimiques, ont une importance capitale en ce qui concerne les bénéfices sociaux. Nous pensons que notre équitabilité devait être conservée. Nous croyons que la science et la technologie devraient justement avoir pour principe le bien-être social et, de ce fait, devraient être encouragées d'une façon adéquate. Elles devraient être traitées d'une façon honnête en ce qui concerne l'impôt et ne devraient pas être considérées comme détritmentables mais, au contraire, une aide.

Voici les trois points sur lesquels nous voudrions discuter: d'abord la société elle-même; ensuite, la question des procédures scientifiques; et enfin, une équitabilité en ce qui concerne la procédure sociale.

**Le président:** Je vous remercie, Dr Shemilt. Monsieur Danson.

**M. Danson:** Monsieur le président, votre diapositive est extrêmement intéressante et je crois qu'on peut compter vingt ans dans une institution de votre fortune-usine entre la recherche fondamentale et le produit. Mais la pensée qui me vient à l'esprit, c'est que la poursuite des recherches scientifiques dans le pays est peut-être mieux aidée en ce qui concerne la procédure d'impôt. Est-ce que cela dépend uniquement de la procédure qu'il faudrait établir une fois pour toutes pour l'ensemble des sciences et de la technologie?

**M. Shemilt:** Il me semble que ça serait dans l'ensemble pour la science et la technologie, mais il va de soi que les nouveaux impôts reflètent là-dessus. Présentement, en ce qui concerne les initiatives ou les allocations que l'on donne à la recherche et au développement, comme vous le savez, c'est ce qui se produit. C'est un seul exemple que je vous donne. Selon nous, la recherche et le développement ne peuvent être étudiés séparément. Nous nous préoccupons du développement économique et de la possibilité



[Text]

production then to arrive at that you must have taxation policies which allow new productions, new plants and new processes to be developed. We are in a situation (a) where science, as I indicated, is exceedingly mobile and ideas can move out very easily if it is not an attractive situation, and (b) we are always in a market problem and this combination of the tax push and the market pull can be exceedingly detrimental if one is not careful. So we fail to see how they can be separated.

**Mr. Danson:** How do we perform in Canada in relation to basic research as applied to applied research and development?

**Dr. Shemilt:** We are getting into the area of science policy, Mr. Chairman, and I am quite happy to go on because I have already got myself into this by saying it is related.

You will find a number of varying opinions on this at this stage. It is one of the matters that the Science Council has been giving serious attention to in the last two years. We have been concerned in preparing some basic information for them in terms of a study on chemistry and chemical engineering research in Canada. The general consensus of opinion at this point, however, is that in terms of basic research probably the resources for the size of our country are sufficient. What is required is a much greater push on development—as a matter of fact, a point beyond development, down to getting the products actually coming out the pipe line, which is usually termed innovation.

**Mr. Danson:** That brings me to my next question. If you had a choice where would you put your emphasis, on the development and innovation phase?

**Dr. Shemilt:** In the next period of time there is a lot of call for much more emphasis on development and innovation. But one must not cut back too seriously on indigenous research because we know you can go through a large number of some of the major breakthroughs that have occurred in modern technology, from xerography to Polaroid cameras and through all fields of technology, and you find that in a large percentage of cases these were ideas by single men operating in small companies initially. So one must nurture the basic research because it is out of that that many of the ideas and inventions spring.

[Interpretation]

de taxer la production. Afin d'y arriver, il faut avoir un système d'impôt qui permette de créer des nouveautés, des nouvelles usines et de nouvelles procédures. Présentement, ainsi que je l'ai démontré, le monde scientifique évolue beaucoup, et vous savez que le chercheur peut quitter très rapidement s'il n'est pas attiré; deuxièmement, nous sommes toujours à la recherche d'un marché. Cet ensemble d'éléments, en ce qui concerne les impôts, soit la pression des taxes et la demande du marché, peuvent nous détruire. Nous ne savons pas comment ces deux éléments peuvent être séparés entièrement.

**M. Danson:** Comment nous débrouillons-nous au Canada en ce qui concerne la recherche, le principe fondamental et la recherche technique?

**M. Shemilt:** Ici, nous entrons dans le domaine des procédures et je serais très heureux de parler sur le sujet.

Puisque j'ai même dit que nous étions en relation étroite, vous allez remarquer, monsieur, qu'il existe un nombre d'opinions très variées à ce sujet, et c'est l'une des questions que le Conseil des sciences étudie sérieusement depuis deux ans. Nous nous concernons principalement d'obtenir des renseignements importants en ce qui concerne une étude de la recherche en chimie et en génie chimique au Canada. L'idée générale est que, jusqu'à présent, en ce qui concerne la recherche fondamentale, les ressources pour notre pays sont suffisantes. Ce qui est nécessaire, c'est un impétus de développement, en fait, afin d'avoir les produits qui sortent des usines et c'est ce qu'on appelle des innovations.

**M. Danson:** Ceci m'amène à ma question suivante. Où allez-vous souligner le point? En ce qui concerne le développement et les innovations?

**M. Shemilt:** Au cours de la prochaine période, nous devons beaucoup plus nous occuper d'innover en matière de développement. Mais nous ne devons pas couper la recherche locale parce que, à ce moment, vous allez couper. Vous savez que si vous regardez la plupart des progrès que nous avons eus en technologie, de la photocopie, à la caméra Polaroid, vous trouverez qu'un grand pourcentage des cas ont été des idées de personnes qui ont travaillé dans une toute petite compagnie. De ce fait, monsieur, il faudrait encourager la recherche de base dans ces domaines et dans ces voies.

*[Texte]*

**Mr. Danson:** You always lead me to my next question, sir. On page 7, paragraph 5.5 of your brief you stress the need for small business to be involved. I was going to ask to what extent really is small business in Canada contributing to research, both basic and in the development stage? Has this really not been the prerogative of big businesses in Canada?

**Dr. Shemilt:** Certainly not exclusively. This is partly because the entrepreneurial advantage often seems to arise through an individual in a small situation. But we have examples on both sides, of innovations coming out of both groups. I do not know whether or not Mr. Simmonds would like to add to that. Do you have some specific examples for us?

**Mr. Clive Simmonds (Director, Science Policy, The Chemical Institute of Canada):** I was going to quote the case of Dr. Frank Forward who developed a new process for extracting nickel which was commercialized in the Sheritt Gordon Company in Alberta and has been extremely successful. This is an excellent example of an idea of a single man in a university producing ultimately a very successful commercial process. So these things can happen. The Du Pont Company in the United States has admitted that some 60 per cent of its ideas have come from outside that Company. Big corporations do invent things and these are very important—like Du Pont's invention of nylon—but they are also extremely efficient in taking other people's ideas and putting them into the marketplace. I think one of the difficulties in this area is the fact that almost every combination of people and numbers and money actually has paid off for some particular invention. It is very difficult to say that this is the way it has to go or this is the way that it always has happened. In practice we have had the lone inventor and we have had the large corporation initiating an innovation, and it almost seems as though one can have the reverse case at the other end. So we need both.

**Mr. Danson:** Yes, but I am wondering if this is the way to get it. I say this because in my experience, and I am really very interested in this, the small company does not make a conscious decision to get into research and development. It may happen by accident—when Dupont hears about it they buy the company or buy out the person and they put the money into it. You suggest here that this whole process can be hurt by eliminating the low rate of tax for small businesses by

*[Interprétation]*

**M. Danson:** Vous m'amenez toujours à ma prochaine question. Je vois qu'à l'alinéa 7.55 de votre mémoire, vous dites qu'il faudrait encourager les petites entreprises. Mais est-ce que les petites entreprises au Canada participent à la recherche fondamentale et au développement de notre économie? Il me semble que ceci a été la prerogative des grosses entreprises.

**M. Shemilt:** Pas spécialement. Je dois avouer que cela dépend naturellement de la personne de l'entrepreneur, disons certaines personnes qui se trouvent dans une situation unique. Nous avons des exemples qui viennent des deux côtés: des grosses entreprises et des petites entreprises. Peut-être que mon collègue pourrait vous expliquer la situation.

**M. Clive Simmonds (directeur du programme scientifique à l'Institut de Chimie du Canada):** Je voulais vous citer le cas du Dr. Frank Forward, qui a trouvé un nouveau moyen d'extraire le nickel. C'est très bien la compagnie Sheritt Gordon a exploité la méthode en Alberta. C'est vraiment l'exemple d'un homme qui appartient au milieu universitaire et qui réussit, grâce à son idée, à produire une technique commerciale. Nous savons de la Compagnie Du Pont, aux États-Unis, que 60 p. 100 de ses idées viennent en dehors de leur laboratoire. Les grandes corporations, il va de soi, ont des inventions très importantes, comme l'invention du nylon, chez Du Pont, mais elles sont extrêmement efficaces lorsqu'il s'agit d'emprunter les idées des autres et de les faire valoir sur le marché. L'un des points principaux, c'est que n'importe quelle combinaison de personnes, de nombres et d'argent, a certainement payé dans le cas de certaines inventions. On ne peut pas dire que c'est la façon de procéder ou que c'est de cette façon qu'on l'a toujours fait. Il me semble que nous avons eu l'inventeur isolé; nous avons eu l'inventeur dans les corporations. Il me semble que vous pourriez avoir le contraire à la fin. De ce fait, monsieur, nous avons besoin des deux.

**M. Danson:** D'accord, mais je me demande aussi, parce que mes expériences et mes connaissances du sujet me prouvent que je dois prendre une décision, ce qui prend à la personne d'entrer dans la recherche? Est-ce que c'est par la compagnie parce qu'elle est stimulée? Ou parce que l'individu a des idées? Vous nous suggérez qu'on peut nuire à la façon de procéder si l'on élimine les impôts sur les petites entreprises en imposant les corporations comme on le fait pour les personnes



[Text]

taxing closely-held corporations as persons and taxing capital gains. These are rather fundamental things in the tax proposals and I would think that it would be almost frivolous to interfere with those major decisions on the basis of what we want to do in our science policy. I am suggesting that there might be better incentives provided by government, and more specifically directed to those who do the job rather than a blanket across-the-board basis.

**Dr. Shemilt:** It is certainly possible to approach it. Our concern is that more of this job be done. And it certainly can be approached in other ways. Our concern then, in terms of the White Paper, was that there are indications here that this would tend to prevent even the job which is being done now. Now there are other agencies at work in this field to some degree. For example, particularly in the last 10 years and to some degree the last 20 years, there has been a growth in the provincial research councils which provide sort of on-the-spot aid for small companies and small industries that cannot afford themselves to have a research and development wing and the National Research Council and other federal government agencies are involved to some degree in this kind of aid. So there are aids that are available. But above and beyond that is whatever is necessary to keep these groups viable, particularly the ones that can come through with new ideas and developments.

• 2030

In Mr. Flemming's own county if I may mention this, sir, I was just thinking of the Thomas equipment development. Here was an idea for potato harvesters developed basically in a garage. These are now being sold from England to Idaho. This is the kind of industry that needs to be nurtured in this regard. Maybe it can be done by other ways, but our indication, of course, simply is, as I mentioned, that here is a way, in our opinion, that it can be harmed. How do we avoid this harm?

**Mr. Danson:** Yes, I am only suggesting this.

**Mr. Simmonds:** Mr. Danson I might add a point here. After writing this and looking at it, we came to the conclusion that the use of the words "small business" is misleading because it tends to make people think of the corner store. What every society must have is a means whereby new ideas, new products, new processes, new operations, new activities can come into existence within the context of that society. A tax policy must, therefore, be such that this social activity can take place. In other words, if a society writes a tax policy for whatever reasons in

[Interpretation]

et en imposant les gains de capital. Ce sont des choses extrêmement fondamentales dans les propositions fiscales. Je crois que ça serait ridicule de changer les décisions importantes mais qu'il nous faut aussi des raisons pour que les gens puissent le faire. Il me semble qu'on ne devrait pas donner une autorisation comme bon leur semble.

**M. Shemilt:** Il est très possible que nous devrions nous préoccuper de ce que le travail soit fait. Ce pourra être fait d'une autre façon, j'imagine, en ce qui concerne le Livre blanc, parce qu'il nous semble dire qu'il empêchera justement de faire le travail qui est même en train de se faire. Il existe d'autres agences qui travaillent dans ce même domaine. Jusqu'à un certain degré, ils nous ont prouvé que, dans les dix dernières années, et même dans les vingt dernières années, le Conseil de la recherche provinciale a aidé les personnes immédiatement, les petites industries, les petites compagnies qui ne peuvent pas se permettre un laboratoire de recherches pures. Mais aussi le Centre, le Conseil de la recherche et d'autres organismes gouvernementaux jusqu'à un certain degré, s'occupent de donner ce genre d'aide. On peut obtenir de l'aide. Mais, outre cela, il faut évidemment le nécessaire pour s'assurer que ces groupes restent viables, notamment les groupes qui peuvent présenter de nouvelles idées. Ici, nous passons.

Dans le propre comté de M. Flemming, je songeais, par exemple, à la compagnie de matériel Thomas. Cette idée a eu lieu dans un garage et est maintenant vendue de l'Angleterre à Idaho pour assurer la récolte des pommes de terre, dit vulgairement patates. Voilà le genre d'industrie qu'il convient de mousser. Peut-être peut-on procéder d'autre façon? Comme je l'avais mentionné, voilà une façon d'éviter ce tort.

**M. Danson:** Ce n'est qu'une proposition.

**M. Simmonds:** Puis-je ajouter quelque chose? Nous en sommes venus à la conclusion que l'utilisation de l'expression «petite entreprise» induit les gens en erreur, puisqu'ils songent à la petite épicerie du coin. Ce que chaque société veut avoir, c'est le moyen par lequel de nouvelles idées, de nouveaux produits, de nouveaux procédés, de nouvelles opérations, de nouvelles activités peuvent exister dans le contexte de cette société. Une politique fiscale doit donc être telle que cette activité sociale puisse avoir lieu, autrement dit, si une société a une structure politique

[Texte]

such terms that it decreases or prevents this activity then necessarily it is going to have to buy the same ideas from somebody else at what we know from experience is a significantly greater cost. At the same time you lose the opportunity to sell those ideas around the rest of the world. I think this is really what this all comes down to, that tax policy must be consistent with certain things other than tax equity and one of these is the evolution and introduction of things which are new.

**Mr. Danson:** I could not agree more, sir. I just suggest that perhaps our IRDIA and PAIT and other programs could be even better still, and they have just recently been approved. Perhaps a more aggressive policy to make Canadians more innovative would be better.

**Dr. Shemilt:** We agree.

**Mr. Danson:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Rose?

**Mr. Rose:** Mr. Chairman and gentlemen, this is not my particular area of expertise, if I have one, because I am interested in the arts rather than science. I failed chemistry several times. However, a number of things have come to my mind while you have been speaking and perhaps my intervention could be brief and my questions short and your replies could be short. The first thing that struck me is that you come out for scientific and social equity in your brief. I take it that you are not so interested in financial or taxation equity?

**Dr. Shemilt:** I think this is a fair summary of our position. It is not one that we can hold in the narrowest terms at all. Our real concern here as a matter of fact I think is expressed in our brief. We feel national goals are the important aspects to be sought and that tax equity is a subgoal. It is a means to a greater end and so we would affirm rather how do we attain national goals. One may do it through certain kinds of taxation policy, some of which may in the short run not necessarily be equitable in the senses defined in the White Paper. In the long run it presumably would be. We are also interested not only in this sense in tax collection, if you like, but also tax distribution, which of course, can lead to social equity in this sense.

**Mr. Rose:** I take it from your reply, Dr. Shemilt, that you believe tax equity at the

[Interprétation]

pour quelque raison que ce soit, de telle façon qu'elle empêche cette activité, il faudra nécessairement acheter les mêmes idées de quelqu'un d'autre. Ce que nous aurons, c'est un coût considérablement plus élevé. Mais en même temps vous perdrez l'occasion de vendre ces idées au reste du monde, et je crois que c'est vraiment le nœud du problème. La structure fiscale doit être conforme à certaines autres choses outre l'équité fiscale et il y a notamment l'évolution de choses nouvelles.

**M. Danson:** Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur. Je me demandais simplement si d'autres programmes ne pourraient pas être encore préférables et présenter des mesures encore plus agressives pour que les Canadiens aient plus d'esprit d'invention.

**M. Shemilt:** Certainement.

**M. Danson:** Merci beaucoup, monsieur l'Orateur.

**Le président:** Monsieur Rose.

**M. Rose:** Monsieur le président, messieurs. Ce n'est pas là évidemment mon domaine particulier, je suis ici parce que je m'intéresse surtout aux arts. Pendant que vous parliez, j'ai songé à certaines choses. Mes questions seront courtes et mes réponses aussi, je n'en doute pas. La première chose qui m'a frappé, c'est que vous présentez un plaidoyer en faveur de l'équité scientifique et sociale. Je crois comprendre que vous ne vous intéressez pas tellement à l'équité financière ou fiscale.

**M. Shemilt:** Je crois qu'il s'agit d'un assez bon résumé de notre position. Ce n'est pas un résumé que nous pouvons considérer comme étant des plus étroits. Ce qui nous préoccupe, nous l'inscrivons dans notre mémoire. Nous estimons que ce sont les objectifs nationaux qui importent et que l'équité fiscale serait un sous-objectif devant mener à une autre fin. Par conséquent, nous demanderions plutôt comment réaliser des objectifs nationaux par certains genres de politique fiscale, sans doute. Certaines de ces politiques fiscales, à la longue, ne seront peut-être pas équitables de la façon définie par le Livre blanc, mais sans doute à la longue le seront-elles. Nous nous intéressons aussi non seulement à la perception fiscale, mais aussi à la distribution fiscale qui peut donner lieu à l'équité sociale.

**M. Rose:** D'après votre réponse, monsieur Shemilt, dois-je comprendre que, selon vous,



[Text]

income tax level does not necessarily lead to social equity in the long run and that it depends upon the priorities articulated by the state whether or not the short-term or long-term needs of society are served. Would you agree with that?

**Dr. Shemilt:** Yes, I think that summarizes our particular thinking.

**Mr. Rose:** You are here tonight, sir, to change those priorities?

**Dr. Shemilt:** We are here certainly hopefully to raise a question whether the tax policies that have been indicated so far are ones that will lead, both short term and long term, to national goals.

**Mr. Rose:** You seem to make a great deal of the contributions of science to our modern technology. Undoubtedly you are aware that a great number of people do not feel that all the contributions have definitely been positive.

**Dr. Shemilt:** Oh, yes.

**Mr. Rose:** I do not think you could be unaware of the fact that a great many people feel that the growth of technology has contributed negatively in many ways to the very things in your brief such as the development of a balanced ecology, environment, that kind of thing.

**Dr. Shemilt:** Very much so.

**Mr. Rose:** This line of yours seems a bit inconsistent to me. Would you mind clarifying it for me?

**Dr. Shemilt:** Yes, I think I can. I hope I can make it quite consistent to you. Chemists, taking our own particular example, have been working in this field for a long, long time. Our plea in this area is that the solution to these problems is more chemistry and more chemical engineering and not less. We have certainly been casual in the past about the by-products in many cases of our areas of production in our plants.

**Mr. Rose:** Would you say irresponsible?

**Dr. Shemilt:** I said "casual".

**Mr. Rose:** Would you accept irresponsible?

**Dr. Shemilt:** No, I do not think necessarily. This would be far too broad a coverage. I expect there would be a spectrum regarding this but there are many instances of a high

[Interpretation]

l'équité fiscale au niveau de l'impôt sur le revenu ne donne pas nécessairement lieu à l'équité sociale à la longue, et que le tout dépend des priorités formulées par l'État. La question est de savoir si oui ou non les objectifs à long ou à court terme de la société sont satisfaits? Êtes-vous d'accord?

**M. Shemilt:** Oui, je crois que cela résume bien notre position.

**M. Rose:** Êtes-vous venus nous voir ce soir pour modifier ces priorités?

**M. Shemilt:** Nous sommes venus témoigner sûrement pour soulever la question de savoir si les programmes fiscaux envisagés jusqu'ici donneront lieu et à long terme et à court terme aux objectifs nationaux?

**M. Rose:** Vous semblez insister sur la contribution de la science à la technologie moderne. Sans aucun doute, savez-vous qu'un grand nombre de gens n'estiment pas que toutes ces contributions ont été constructives?

**M. Shemilt:** Si.

**M. Rose:** Je ne pense pas que vous puissiez ignorer qu'à l'avis d'un grand nombre de gens, la croissance de la technologie a contribué de façon négative à cela même que vous essayez de signaler dans votre mémoire comme écologie équilibrée, etc.

**M. Shemilt:** J'en suis très conscient.

**M. Rose:** Cette ligne de démarcation que vous tirez ne me semble pas très claire.

**M. Shemilt:** Je crois que je peux vous donner une bonne réponse. Prenez notre exemple. Les chimistes travaillent dans ce domaine depuis assez longtemps. Nous estimons que la solution c'est plus de chimie et de génie chimique, pas moins. Sûrement avons-nous été quelque peu négligents dans le passé quant aux produits dérivés de notre secteur de production.

**M. Rose:** Diriez-vous que vous avez été irresponsables?

**M. Shemilt:** J'ai dit, nous avons été assez insouciant.

**M. Rose:** Diriez-vous irresponsables?

**M. Shemilt:** Non, non pas négligents, je crois que cet adjectif serait beaucoup trop vaste. Je suis d'avis qu'il pourrait y avoir tout un éventail; il y a des responsabilités

[Texte]

degree of responsibility, but in a sense an impossibility of control at some stage. Certainly there has been a casualness exemplified by a society willing to be casual about it. What we are now concerned about is that we can no longer be casual about by-products and waste products in our society and that we use our chemistry and engineering to control these much more adequately than we have in the past. If we can do it economically, fine. If we can do it...

**Mr. Rose:** Just a moment, would you stop there please?

**Dr. Shemilt:** Yes.

**Mr. Rose:** If we can do it economically, fine, if we do not, what?

**Dr. Shemilt:** No.

**Mr. Rose:** If we cannot, then what?

**Mr. Shemilt:** You did not let me finish. If we do it economically, that is fine, but the important thing is that it must be done because there is a whole area of quality that is now of much wider concern than it has been in the past. We must not be Luddites about this whole business at all. It is very easy to go back through. I mean the people who have been concerned about this and shouting from the housetops and who have not been heard for scores of years have been in many instances scientists and chemists and so on. When sulphur dioxide spread down the Columbia River Valley from Trail 50 years ago it was some of the chemists in what was the National Health and Welfare Department, whatever it was called at that time, plus some of the chemists at that plant who were able to stop that, develop new processes, use it to repair the damage in the fruit orchards down in the U.S. and so on. Now that happened to turn out economically, fairly advantageously to Cominco, but it was chemists who were doing this.

I published papers myself 18 years ago on pulpmill odours and smells and so on. A process was developed at that stage. It still has not been applied, but the knowledge is there, some of it, and there is a lot more needed.

• 2040

**Mr. Rose:** Without feeding you a leading question, is your general theme that chemistry and technology, not just chemistry...

[Interprétation]

très sérieuses à assumer dans certains domaines de la chimie, mais il y a peut-être impossibilité de contrôle à certains moments. Sûrement il y a eu une certaine insouciance qui a été démontrée par une société qui considère ces choses-là avec une certaine insouciance. Maintenant, nous ne pourrions plus être insouciants au sujet des produits dérivés et des produits résiduels de notre société; nous allons utiliser la chimie et le génie chimique pour contrôler cela de façon beaucoup plus étroite. Si nous pouvons le faire de façon économique, tant mieux. Sinon...

**M. Rose:** Un instant, voulez-vous arrêter là, s'il vous plaît?

**M. Shemilt:** D'accord.

**M. Rose:** Si nous pouvons le faire de façon économique, tant mieux. Sinon, qu'arrivera-t-il?

**M. Shemilt:** Non.

**M. Rose:** Sinon, si nous ne le pouvons pas...

**M. Shemilt:** Si nous pouvons réussir à le faire de façon économique tant mieux, mais ce qui importe c'est qu'il faut le faire, car il y a tout un domaine de qualité qui est maintenant beaucoup plus important que dans le passé, de sorte que nous ne devons pas nous leurrer là-dessus. Il est très facile de revenir en arrière. Les gens qui se préoccupent de cette question et qui jettent des hauts cris dans bien des cas sont des scientifiques, des chimistes. Lorsque l'anhydride sulfureux s'est répandu dans la vallée du Columbia, il y a 50 ans, certains des chimistes au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et à l'usine ont pu alors mettre au point de nouveaux procédés et nettoyer les dommages causés dans les vergers. On a réussi une formule assez avantageuse pour la Cominco mais ce sont des chimistes qui l'ont fait. J'ai publié moi-même des documents il y a 18 ans sur les relents des usines de papier, etc. On a mis au point aussi certains procédés qui n'ont pas encore été appliqués mais les connaissances existent. Il y a un peu de connaissances mais il en faut beaucoup plus.

**M. Rose:** Sans vous donner une question privée, est-ce que votre thème général, c'est que la chimie, la technologie, non pas seulement la chimie...



[Text]

**Dr. Shemilt:** Right.**Mr. Rose:** ...cause this difficulty in our environment and let chemistry have a chance to work towards a solution?**Dr. Shemilt:** No, I do not think this is the theme, if I could contradict you slightly.**Mr. Rose:** I am just asking for clarification.**Dr. Shemilt:** I think what has happened in society, with all its complexity, including the kinds of economic pushes, expansionists, imperialist pushes of this last century and so on is that all the pushes arising out of the industrial revolution have found science and engineering a useful means of producing the kind of standards of living that we have had. Our concern now is that we want more and higher quality in this standard of living, including a healthy environment, and just as the root to providing the products that we have required and wanted and desired over the last century, so the root to controlling the byproducts and wastes rests in science and engineering.**Mr. Rose:** Could I ask you a couple of short personal questions?

You mentioned that 60 per cent of your association were employed in industry and 40 per cent in government and in various universities. Do any of you gentlemen represent an industry and, if so, what industry.

**Dr. Shemilt:** Mr. Simmonds is in the project planning department of Canadian Industries Limited.

Mr. Michael spent many years in industry and then joined the Chemical Institute of Canada 13 years ago as our full-time general manager. I spent a number of years in industry, war years and then a number of intervening short-time periods, and I have been in university work for the last 24 years.

**Mr. Rose:** I am looking at the Chairman and I am wondering when he is going to bang his gavel. I assume that I do not have unlimited time.**The Chairman:** That is correct.**Mr. Rose:** I would like to get to this point, which really follows Mr. Danson's point. You seem to feel, to relate to an earlier question, that tax equity is not necessarily consistent with social equity, and I believe that is basic to your submission. I would like you to tell me how you feel that a change in the taxation system would help your associa-

[Interprétation]

**M. Shemilt:** C'est exact.**M. Rose:** ...causent cette difficulté de notre milieu et qu'on donne à la chimie la chance d'arriver à une solution.**M. Shemilt:** Je ne pense pas que cela soit le thème.**M. Rose:** Je voudrais simplement avoir une explication.**M. Shemilt:** Ce qui est arrivé dans notre société complexe entre tous les progrès résultant de la révolution industrielle, tous les promoteurs ont constaté que la science et le génie étaient un moyen utile de nous donner le genre de niveau de vie dont nous jouissons maintenant. Ce qui nous préoccupe, c'est que nous voulons une plus grande qualité du niveau de vie, y compris un milieu sain et, tout comme la voie pour la production des produits que nous voulons avoir, et que nous avons voulu avoir au cours du dernier siècle, de même la voie pour contrôler les produits dérivés et les produits résiduels dépend du génie et de la science.**M. Rose:** Quelques brèves questions personnelles. Vous avez mentionné que 60 p. 100 des membres de votre association sont employés dans l'industrie et 40 p. 100 dans les milieux gouvernementaux et universitaires. Est-ce que l'un de vous représente l'industrie? Si oui, laquelle?**M. Shemilt:** Monsieur Simmonds, de la *Canadian Industry Limited*, s'occupe des projets. M. Michael a une longue expérience industrielle et est maintenant membre de l'Institut de chimie du Canada, comme notre directeur général. J'ai passé plusieurs années dans l'industrie pendant la guerre et pendant une brève période depuis. Je suis à l'université depuis 24 ans.**M. Rose:** Je pose cette question parce que je me demande quand le président va donner des coups de bâton sur la table.**Le président:** C'est exact.**M. Rose:** Je suppose que je n'ai pas un temps de parole illimité. J'aimerais vraiment faire suite au point de M. Danson. Pour revenir à une question antérieure, vous semblez penser que l'équité fiscale ne correspond pas nécessairement à l'équité sociale et je crois que c'est là le terme fondamental de votre mémoire. J'aimerais que vous me disiez

[Texte]

tion to achieve the goals which you have articulated to us tonight? In other words what do you want, gentlemen?

**Dr. Shemilt:** I will make a very brief statement on it and then I would like Mr. Simmonds to respond also.

One of the three main thrusts of our brief is this one with regard to linkage with social equity. We do this on the basis that we feel, as I expressed a moment ago, that when national goals are set, in the sense they have been at least set for the country to look at by the Economic Council of Canada, by the Science Council and by governments' announcements, then taxation should be used as a means of achieving this. Our own area of competence is not one that can attempt even to do any kind of a broad coverage relative to this. It is linked in the area where we know that science and technology, when applied in certain areas, has exceedingly useful social benefits. One only has to take for example what one can do about regional expansion, regional growth in disparate regions of the country. We know that part of the solution to that relates to sound and viable economic developments. These in turn in today's era must be increasingly technologically based. So this is one way in which science and technology will be important.

Now what we feel is that tax policies must be such as to bring this kind of application of science to social needs, if you like, that are in the line of national goals.

Perhaps Mr. Simmonds has something to add to that.

**Mr. Simmonds:** Very briefly, Mr. Rose, you will notice we have put these matters into our brief, which shows that we are aware of them and thinking of them. The reason for putting them in was two-fold. We believe that one of the main criticisms of the White Paper is that it is a document with only a rather limited vision. The way I put it to myself is that if you have tax equity completely in Ontario would somebody in Saskatchewan or Newfoundland necessarily gain? And I cannot see that there is much linkage within the context of the White Paper. So it seems to me that if you are going to change your tax policy you have to think what the reasons are for changing it, and they are more than just tax equity. There are certain things we wish to do in Canada. The simple definition I use for myself is a better quality of life and a better distribution of that quality of life across Can-

[Interprétation]

Si, à votre avis, un changement du régime fiscal aiderait votre association à réaliser les objectifs que vous nous avez exposés ce soir. Autrement dit que voulez-vous?

**M. Shemilt:** Eh bien, je vais présenter une déclaration très brève et j'aimerais que M. Simmonds offre une réponse. Cet argument intéressant le lien avec l'équité sociale est l'un des trois principaux arguments de notre mémoire. Nous estimons, comme je l'ai dit il y a un instant, que lorsque les objectifs nationaux sont établis comme ils l'ont été par le Conseil économique du Canada, par le Conseil des sciences et par les déclarations du gouvernement, dans ce cas l'impôt devrait être un moyen de réaliser ces objectifs. Notre seul domaine de compétence ne peut même pas essayer d'avoir une idée générale. Il est rattaché au domaine où nous savons que la science et la technologie, lorsqu'ils sont appliqués, ont des avantages sociaux immenses. Il s'agit seulement de se demander ce qu'on peut faire au sujet de l'expansion régionale et de la croissance régionale dans diverses parties du pays. Nous savons qu'une partie de la solution a trait à des développements économiques sûrs. Aujourd'hui il faut donner à cela une base technologique, et de cette façon la technologie pourra être importante.

Nous estimons que les politiques fiscales doivent être telles que cette application de la science doit desservir les besoins nationaux qui sont conformes aux objectifs nationaux.

Peut-être M. Simmonds a-t-il quelque chose à ajouter à cela?

**M. Simmonds:** Deux mots à M. Rose. Vous aurez constaté que dans notre mémoire nous avons montré que nous sommes au courant de la situation. La raison pour laquelle nous l'avons fait est double. Nous estimons que l'une des principales critiques contre le Livre blanc, c'est qu'il s'agit d'un document qui a une vision très limitée. Si vous aviez l'équité fiscale en Ontario et que quelqu'un en Ontario ou en Saskatchewan y gagne, il me semble qu'il n'y a pas tellement de lien de correspondance dans le contexte du Livre blanc. Il me semble que si nous modifions les politiques fiscales, il faut se demander quelles sont les raisons de changement. Il y a plus que la simple équité fiscale. Il y a certaines choses que nous voulons faire au Canada. La définition que j'ai utilisée pour moi-même, c'est un meilleur genre de vie et une meilleure distribution de ce genre de vie dans le Canada. C'est une déclaration très simple, et je crois



[Text]

ada. This is a simple statement which I think most people can understand. Now if you make that statement it becomes very obvious that science and technology are not contributing as effectively to that kind of national goal as perhaps we could. In other words we have to be sufficiently humble to learn that we can improve our own position in the national life. I think we can do a great deal on this problem of the environment, which you have already brought up, and this badly needs doing. It is very complex but we feel that we can make a very great contribution here. But if you were to ask me what contribution is scientific research and a lot of technology making to a problem such as poverty, which is currently before the Senate Special Committee, it would be extremely difficult to answer that question. We have 20 per cent of the population of Canada, according to the Economic Council of Canada, who are at or below the poverty level. When I read the White Paper on taxation I do not see very much being done for them, and even I as a nontaxation expert can devise some schemes which might help in this field. So it seems that there is more than one group of people in Canada who may be driving the car by looking at the front end of it instead of looking down the road. All we really are saying in this brief of ours is that scientists and technologists, and possibly tax devisers as well, should pay a little bit more attention to where this country is heading and optimizing or bringing together the various means that exist of achieving this better quality of life and a better distribution of it across Canada. We do not know all the answers but we are willing to try to find them.

**Mr. Rose:** I take it that you are making a representation to the Committee to stop and have a good careful look and that you are not necessarily supplying all the answers, and that is fine.

Because the Chairman is looking at me with long dark looks I have to put my next two questions together. Dr. Shemilt suggested that the social need should be in line with the social goals or the development of this sort of thing. What concerns me is that if the industry did benefit from some kind of tax concession, tax preferences, tax credits or a change in this, would the work that resulted from this extra money result in efforts in that direction, or would they be directed to

[Interpretation]

que bon nombre de gens pourront comprendre. Si vous faites cet exposé, il devient donc manifeste que la science et la technologie ne contribuent pas aussi efficacement à ce genre d'objectif national que nous pourrions le faire.

Autrement dit, nous devons être suffisamment humbles pour apprendre que nous pouvons améliorer notre propre position dans notre vie nationale. Je crois que nous pouvons faire beaucoup progresser la position du problème du milieu comme vous l'avez signalé; cela s'impose. C'est un problème extrêmement complexe; enfin, nous estimons que nous pouvons fournir une très bonne contribution. Si vous me demandiez quelle contribution les ressources scientifiques et la technologie apportent à un problème comme la pauvreté, étudié par le Comité sénatorial spécial sur la pauvreté, il serait très difficile d'y répondre.

20 p. 100 de la population du Canada, d'après le Conseil économique, sont au seuil de la pauvreté ou en deçà du seuil de la pauvreté. Lorsque j'examine le Livre blanc sur la fiscalité, je ne vois pas beaucoup de mesures en vue d'aider ces gens et même moi, comme expert, je pourrais peut-être mettre au point des programmes qui aideraient dans ce domaine. Il semble qu'il y a plus d'un groupe de gens au Canada qui, au lieu de regarder dans leur rétroviseur, regardent seulement de l'avant. Ce que nous disons dans notre mémoire, c'est que les scientifiques, les technologues et peut-être les concepteurs fiscaux devraient apporter beaucoup plus d'attention à l'avenir de notre pays et essayer d'obtenir le meilleur rendement possible à partir des moyens qui existent pour assurer cette meilleure qualité de la vie et une meilleure répartition à travers le Canada. Nous ignorons toutes les réponses mais au moins nous essayons de les obtenir.

**M. Rose:** Je crois que vous présentez des instances au Comité pour qu'on fasse un examen de conscience. Vous ne donnez pas nécessairement toutes les réponses, ce qui est bien.

Comme le président me regarde fixement, je réunirai mes deux questions suivantes.

M. Shemilt a dit que les besoins sociaux devraient être conformes aux objectifs sociaux. Ce qui me préoccupe si l'industrie bénéficie par exemple de concessions fiscales, de préférences fiscales, de crédits fiscaux ou de changements de cet ordre, le travail qui résulterait de ce capital complémentaire serait-il orienté de cette façon ou orienté vers les bénéfices rapides? Autrement dit, les prio-

[Texte]

the fast buck or the profit motive. In other words the priorities of the particular industry are concerned. Now that is of real concern to me.

Finally, since it was mentioned that a great number—I think it was 40 per cent—of the developments really had nothing to do with industry and therefore, by extension, their tax advantages, I would like to ask what has serendipitous development got to do with taxation policy?

**Dr. Shemilt:** Do you want to take the first one and I will take the second?

**Mr. Simmonds:** You can take them both.

**The Chairman:** Who is going to answer?

**Mr. Shemilt:** Let me take the second one first, with regard to serendipity. There are a number of definitions of this, of course, going right back to the original tales of The Three Princes of Serendip. But there is a climate that is required in most instances for both invention and scientific development and it is really our concern that this climate be a healthy, advantageous and nourishing one. This is really about all I can say about it, because then one would have to deal with individual cases, which we are not prepared to do in any exhaustive sense.

• 2050

With regard to your first question, I am afraid in a sense that all I can do is repeat what we said before. We are concerned with long-term social goals. I think we would assert generally, because of the controlled type of free enterprise economy that we have, that it is necessary for society to set whatever controls it feels are sufficient to meet the ends it desires. If it desires a certain aspect of clean environment it must set this as a standard to be adhered to and within which, but subject to those controls, free enterprise would then go to work. This is no different than Workmen's Compensation or any one of a score of other ways of being socially responsible.

**Mr. Rose:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there any other questions? I would like to ask you a question, Dr. Shemilt. Would you consider the 150 per cent write-offs of R and D expenditures to be consistent with the kind of taxation policy and national goals that you have articulated?

[Interprétation]

rités de l'industrie sont en cause. C'est ce qui me préoccupe.

Enfin, comme on a dit que 40 p. 100, sauf erreur, des innovations comme telles n'avaient rien à faire avec l'industrie et par conséquent, leurs avantages fiscaux, je demanderais ce que le développement au hasard a à voir avec les politiques fiscales.

**M. Shemilt:** Voulez-vous répondre à la première question? Je répondrai à la seconde.

**M. Simmonds:** Vous pouvez répondre aux deux.

**Le président:** Qui va répondre?

**M. Shemilt:** La deuxième question. Il y a plusieurs définitions, bien entendu, si l'on revient au contexte historique, mais il y a un certain climat qui est requis dans la plupart des cas et pour les inventions et pour les applications scientifiques. Nous nous occupons de garder un climat sain et judicieux. C'est tout ce que je puis en dire parce que autrement il faudrait prendre chaque cas en particulier, ce que nous ne voulons pas faire. Nous ne voulons pas donner une liste d'exemples.

Quant à la première question, je peux seulement répéter ce que nous avons dit. Nous nous préoccupons des objectifs à long terme et nous pourrions dire, de façon générale, qu'en raison du genre d'économie que nous avons, genre d'entreprise libre mais réglementée néanmoins, il serait nécessaire alors que la société établisse les moyens de réglementation jugés nécessaires pour atteindre les objectifs qu'elle vise. Si elle désire certains aspects du milieu, il faut que ce soit là des objectifs, des normes qu'on va respecter. Moyennant ce contrôle, l'entreprise libre entre en jeu. Il en va de même pour l'indemnisation des accidentés de travail ou tout autre programme social.

**M. Rose:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions, messieurs?

J'aimerais moi-même vous poser une question, monsieur Shemilt.

Est-ce que l'amortissement de 150 p. 100 des dépenses pour la recherche et le développement serait conforme au genre de politique fiscale et aux objectifs nationaux que vous avez énoncés?



*[Text]*

**Dr. Shemilt:** Certainly they would be consistent. In a sense it is difficult to set any particular formula against a general proposition in this regard. I think there are two areas that must be looked at in terms of the type of R and D support that you had mentioned. First, what do you do with a company or groups that are now involved with research and development in order to help them extend it, and to do more and to do it more advantageously in the long run to produce new processes, new products and new industry?

Second, what do you do to start new research and development groups and to take the more antiquated industries and bring them up to date; to bring today's technology in today? I think one has to use different kinds of incentives in those two cases. Very often one deals with small industry as compared to large. I would be hesitant to say that a single formula like that would fit, but certainly that is the kind of direction that must be followed.

**The Chairman:** Do you have a particular formula that you would like to put before us or do you have any specific examples of how your particular ends might be served?

**Dr. Shemilt:** I see it functioning in at least two different roles. One is a significant write-off and personally I think I would accept your 150 per cent as the kind of inducement that we are going to need, and with some limitations on this in terms of what it leads to. That is, in due time there must be termination if this is shown to be economically unproductive in terms of the growth of the company.

The second area is of equal concern to us. This is the more effective utilization of the scientists and engineers who are presently in this country and who are being produced in this country who can contribute to the more significant research and development that is going on. The research and development demands by industry today in Canada in terms of personnel is less than it was four years ago. The level is lower in terms of industrial utilization of scientists and engineers, particularly those with advanced degrees, and in this sense this is a downhill calamity if it is not stopped and reversed. So, I think we need an additional kind of program to get highly trained scientists and engineers into an industrial environment, and there is an adapting period of time involved, adaptation both by scientists who have been used to an educational environ-

*[Interpretation]*

**M. Shemilt:** Sûrement, cela serait conforme. Il est difficile d'arrêter une formule particulière à cet égard, et je crois qu'il y a deux secteurs qui doivent être examinés au point de vue de l'appui que nous pouvons donner à la recherche et au développement. Que dire des compagnies qui s'occupent maintenant de recherches et de mise au point pour les aider à donner plus d'ampleur à ce programme et pour trouver de nouveaux processus, de nouveaux produits, de nouvelles industries?

Et, secondement, que faire pour lancer de nouveaux groupes de recherches et de mise au point et pour mettre à jour des industries qui sont quelque peu périmées pour que la technologie moderne entre en jeu?

Les genres de stimulants qu'il faut utiliser sont différents dans ces deux cas. Dans un cas, très souvent, il s'agit de petites industries comparativement à de grandes industries, de sorte que j'hésiterais à dire qu'une seule formule ferait l'affaire. Certainement, c'est ce qu'il faut faire.

**Le président:** Y a-t-il une formule particulière que vous aimeriez nous présenter, un exemple précis de la façon de réaliser vos objectifs?

**M. Shemilt:** A mon avis, on pourrait remplir deux fonctions; premièrement, un amortissement considérable (j'aimerais peut-être 150 p. 100). Il me semble que ce serait le genre de stimulation dont nous aurions besoin. Avec certaines limites, il pourrait y avoir évidemment une période d'expiration si, notamment, compte tenu de la croissance de la compagnie, il n'y a pas de production économique.

Le deuxième secteur nous préoccupe tout autant. Il s'agit de l'utilisation plus judicieuse des scientifiques et des ingénieurs qui peuvent contribuer à des recherches et à des mises au point les plus importantes à l'heure actuelle. Au point de vue personnel, de la part de l'industrie aujourd'hui au Canada, la demande est moins considérable qu'il y a quatre ans. Les besoins sont moins nombreux dans les niveaux qui sont moins considérables au point de vue de l'utilisation des scientifiques et des ingénieurs, dans l'industrie notamment de ceux qui ont des diplômes d'études supérieures. C'est donc sûrement une calamité, à moins qu'on ne renverse cette tendance. Je crois donc qu'un autre programme qui s'impose, ce serait d'avoir des ingénieurs et des scientifiques dûment compétents. Il y a une période d'adaptation pour le temps nécessaire, et pour les scientifiques qui sortent du milieu

[Texte]

ment and adapting by industry, which is not often willing to use these people with long-term projects in mind.

I think there are good possible schemes, such as an industrial type of fellowship to implant a number of these people in appropriate locations for a period of years that in a sense would cover their salaries along with the overhead, which is usually double or so for this type of operating scientist. This kind of scheme could also work.

**The Chairman:** Gentlemen, we have covered a great deal of ground in a short period of time with the Chemical Institute of Canada. Are there any further questions at this time?

**Mr. Rose:** I have three short questions, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Rose.

**Mr. Rose:** These gentlemen have suggested that 60 per cent of their 10,000 people were employed in industry. How much of that industry in Canada is American-owned?

**Dr. Shemilt:** I wish I could give you the over-all figure, but I cannot. Our membership, I suppose, almost without exception covers every processing industry, plant and company in the country from the large metallurgical mining companies, pulp and paper, to the food, petroleum refinery, petroleum producing, the heavy chemicals, light chemicals, the specialized pharmaceuticals, and so on. It covers everything that has anything to do with the processing of materials.

**Mr. Rose:** Could you make a guess? Is it over 50 per cent, under 50 per cent?

**Dr. Shemilt:** I think over 50 per cent. The high end is represented by the petroleum end. The large chemicals are largely foreign-owned.

**Mr. Simmonds:** The large chemicals are foreign-owned companies.

**Dr. Shemilt:** So it is certainly over 50 per cent.

**Mr. Rose:** You mentioned that in the last four years research and development has been declining. Would you say that was generally true or is it only true with respect to American firms? Have they pulled back, for instance, and done their development more or less outside of Canada?

[Interprétation]

universitaire et l'adaptation pour le milieu industriel. L'industrie n'est pas toujours prête à utiliser les gens qui ont des projets à long terme qu'ils veulent réaliser.

Je crois qu'il y aura de bons programmes comme, par exemple, des bourses d'études aux industriels pour pouvoir muter ces gens à des endroits pertinents pendant un certain nombre d'années; les frais administratifs qui seraient doublés ou presque pourraient peut-être couvrir leur salaire. Ce genre de programmes aidera sûrement.

**Le président:** Nous avons évidemment fait beaucoup de chemin en peu de temps avec l'Institut de chimie du Canada. Y a-t-il d'autres questions?

**M. Rose:** J'avais trois petites questions à poser, monsieur le président.

**Le président:** M. Rose.

**M. Rose:** Ces messieurs ont dit que 60 p. 100 des 10,000 membres sont employés dans l'industrie. Quelle proportion de cette industrie est américaine, tout en faisant affaires au Canada?

**M. Shemilt:** J'aimerais pouvoir donner les chiffres complets et précis mais je ne le peux pas. La composition de l'Institut représente toutes les industries de conditionnement, à partir des grandes sidérurgies, compagnies minières, pâte et papier jusqu'à l'éventail des aliments, production du pétrole, produits chimiques légers, lourds, instruments aratoires et tout ce qui intéresse le conditionnement.

**M. Rose:** Plus ou moins de 50 p. 100?

**M. Shemilt:** Plus de 50 p. 100, je crois. La masse est représentée par le pétrole. Les grandes compagnies de produits chimiques appartiennent, en grande partie, à des capitaux étrangers.

**M. Simmonds:** Les grandes compagnies de produits chimiques appartiennent à des compagnies de l'étranger.

**M. Shemilt:** Ainsi, le pourcentage dépasse certainement 50 p. 100.

**M. Rose:** Vous avez signalé qu'au cours des quatre dernières années les recherches et les mises au point ont diminué. Est-ce qu'il s'agit d'une situation générale ou seulement dans les compagnies américaines? Est-ce qu'elles se sont retirées pour se développer à l'étranger?



*[Text]*

**Dr. Shemilt:** When I used that figure I was quoting industry across the board, not just that industry which primarily uses chemical engineers. In a sense, all science and technology in this regard. I doubt if one can differentiate in this regard. Some of the firms that have closed their research and development groups have been Canadian-owned. They lost their exporting contracts. One or two have been largely American-owned. There is no particular pattern. The largest factor in the figures that I quoted—and I am referring to this decline, which is not a large decline but it is a decline—is that many of the companies, and I think yours and CIL are representative ones in this regard, have held the line in research and development. In other words, there has pretty well been a constant budget. In terms of personnel and supplies this means a slight decrease because of inflation and what we call in scientific research a sophistication factor, which is usually about 7 per cent or 8 per cent a year that we have to add to costs simply because of sophistication requirements in equipment and complications that arise from new or more complicated...

**Mr. Rose:** This has happened under the present tax policy?

**Dr. Shemilt:** That is right.

**Mr. Rose:** And you are suggesting that if it were even more stringent the decline would increase, and you tend to think that it would develop if the situation were reversed in terms of taxation.

**Dr. Shemilt:** Certainly it would get worse if our reading of these proposals is correct, and we affirm that it is. Additional moves will have to be made in order to reverse it, and I believe you, Mr. Chairman, were indicating some of the possibilities in this respect.

**Mr. Simmonds:** The difficulty is that if there are other countries that treat an inventor in a different manner from a tax standpoint and you have an idea, that idea cannot be kept in Canada by any legislation whatever. An idea is in the mind. The person only has to cross the border, go to Europe or to Japan and you will find people who are willing to talk to him and make it worth his while to take that idea out of Canada to somewhere else. So, the key point is how does an individual who is creative perceive the tax situation in the way that it affects him. It is not how the Minister sees it; it is how an individual who is affected perceives his situation. This is why, it seems to us, it is so dangerous

*[Interpretation]*

**M. Shemilt:** Je parlais de l'ensemble des industries et non pas seulement des industries qui emploient surtout des ingénieurs chimiques. Je parlais de tous les scientifiques et de tous les technologues à cet égard. Je me demande si l'on peut établir une ligne de démarcation. Certaines des compagnies qui ont fermé leurs services de recherche et de développement et ont perdu des contrats à l'exportation étaient canadiennes. Dans un ou deux cas, c'était surtout des compagnies américaines. Mais, il n'y a pas de schématique particulière. Le coefficient le plus important dans les chiffres précis que j'ai signalés, c'est deux points: bon nombre de compagnies, et je crois que votre compagnie et la CIL sont bien représentatives à cet égard, ont maintenu les recherches et les mises au point à un point fixe, à un budget stable donc au point de vue du personnel et des approvisionnements, ce qui représente une légère diminution en raison de l'inflation. Ce qu'on appelle de la recherche fondamentale et le facteur de sophistication, d'environ 7 ou 8 p. 100 par année, montre un certain pourcentage et amène certaines complications qui peuvent être levées.

**M. Rose:** Est-ce que ceci se passe suivant le système d'impôt actuel?

**M. Shemilt:** C'est exact.

**M. Rose:** Est-ce que vous croyez qu'il se développerait si le système des impôts était renversé?

**M. Shemilt:** S'il ne l'est pas, j'ai l'impression que les choses iront au pis. Et d'après ce que nous croyons, d'après nos prévisions, si vous voulez renverser la proposition il faudra faire d'autres changements. Mais je crois que le président nous en a parlé il y a quelques minutes.

**M. Simmonds:** Puis-je ajouter que s'il y avait d'autres pays qui essayaient de soigner leurs scientifiques d'une autre façon et si vous avez une idée, cette idée ne peut pas être conservée au Canada. Il n'existe aucune législation à ce sujet. Il suffit qu'une personne traverse la frontière et aille au Japon ou en Europe. Vous trouveriez dans ces pays des gens qui seraient très heureux de lui parler et de prendre cette idée en dehors du pays. Donc, vous voyez que le point fondamental est de savoir comment la personne qui est un créateur peut concevoir le système des impôts de la façon dont ce dernier le concerne. Ce n'est pas comme le ministre le voit mais c'est surtout comment la personne concernée s'en

[Texte]

to put in tax systems which appear to be more onerous than those in competing Western industrial nations.

• 2100

**Mr. Rose:** A person working in your firm who has an idea can go anywhere and market it and copyright it.

**Mr. Simmonds:** No, if he gets the idea in our company, that idea technically belongs to the company, but if he goes down to Boston he may find certain financial development companies who are willing to buy him out of a company, set him up and promote that idea. The game to him is quite simple. He not only gets his salary, but he gets the capital gain on his idea which is possible under the American taxation.

This is why the position of the inventors is not clear in regard to any capital gains tax. An inventor may argue fairly enough that until his idea has been successfully marketed, he has no capital gain whatever. But if you write the tax laws in an open form, the tax assessor can say, there is a net value added by virtue of your work and I am going to tax you on this on realized capital gain. Once that situation exists, inventions will go out of Canada. They have to. You are asking a person to act in an impossible manner.

This is what worries us about the White Paper, that some of these aspects seem not to have been considered as carefully as they might have been, and we hope that this will be brought to their attention.

**Dr. Shemilt:** Human resources are mobile; natural resources are not.

**The Chairman:** Mr. Danson.

**Mr. Danson:** On page 5 of your brief you mention that you have a small trust income of \$8,000 a year. Where do the funds originate?

**Dr. Shemilt:** Actually most of that comes from the normal type of operation of a society like ours which depends on its membership fees, and they come in at the beginning of the year and we harvest whatever we can in terms of bank interest and short-term loan interest and so on. We use the equivalent of that type of interest primarily for tour speakers to cross the country from Nanaimo to St. John's and so on. It is a small amount, but it is an important one in terms of our kind of operation.

[Interprétation]

rend compte. A notre avis, il est tellement dangereux d'établir des régimes fiscaux qui semblent plus onéreux que les pays qui sont en concurrence avec les autres pays occidentaux.

**M. Rose:** Vous savez qu'une personne qui travaille dans votre entreprise peut se promener où il veut?

**M. Simmonds:** Disons s'il trouve une idée dans notre compagnie, pour le présent, elle appartient à notre compagnie. Cependant, s'il décide d'habiter à Boston et trouve là une compagnie qui serait prête à le payer et à l'établir en essayant de faire promouvoir son idée, non seulement il obtiendra son salaire mais il obtiendra aussi des gains sur ses idées d'après le système d'impôt existant aux États-Unis.

C'est pourquoi la position de l'inventeur n'est pas très claire en ce qui concerne les gains faits sur le capital. Vous ne pouvez, bien entendu, en tant qu'inventeur, posséder de gains de capital, tant que ces idées n'ont pas rencontré un grand succès sur le marché. Mais si vous écrivez que vous avez fait encore une idée créative, nous allons vous l'imposer. A ce moment-là, vous pensez bien que les créateurs quitteront le pays. Et ceci nous rend très soucieux dans le Livre blanc que certains de ces aspects ne semblent pas avoir été pris en considération aussi bien qu'il aurait fallu le faire; c'est pourquoi nous attirons votre attention sur le sujet.

**M. Shemilt:** N'oubliez jamais que les ressources humaines sont mobiles alors que les ressources naturelles ne le sont pas.

**Le président:** Monsieur Danson.

**M. Danson:** A la page 5 de votre mémoire, vous parlez d'un petit revenu de \$8,000. D'où proviennent les fonds?

**M. Shemilt:** Ceci provient du cours normal d'une société telle que la nôtre qui reçoit ses dûs et ses annuités et alors, l'argent qui est investi nous rapporte un certain intérêt. C'est la raison pour laquelle nous utilisons cet argent pour pouvoir payer nos conférenciers à travers le Canada. La somme est minime, mais elle importe dans notre genre de travail.



[Text]

**Mr. Danson:** Does any of it come from the profit on conferences and conventions?

**Dr. Shemilt:** I suppose I could jump into this one by saying that we do not have conventions; we have conferences. As a matter of fact our general policy has been in the past to run symposia and scientific conferences on basically a break-even effort, including head office expenses and so on that go to cover it. Where we are able in large centres to run them in conjunction with chemical exhibits, we do have a surplus, but we use this in order to hold scientific conferences in smaller centres in other parts of the country, and we do our best in this sense to look after regional differences and regional disparity.

**Mr. Danson:** I guess the difference between a convention and a conference is when you enjoy yourself at one or have hospitality.

**Dr. Shemilt:** It depends whether you enjoy yourself with science or not.

**Mr. Danson:** We have been asked for guidance in so far as expense accounts and conventions and things of this nature and conferences are concerned. Some people have suggested that groups should be allowed one or two a year, or three or four a year.

Do you think that there can be any pattern in your profession? I would assume that you might go to half a dozen or 12 a year to keep up to date.

**Dr. Shemilt:** It varies very much with the field, whether it is the field of chemistry or the field of engineering, and the pattern is not uniform from year to year. This is one difficulty about doing it on an annual basis. For example, many of our divisions hold special symposia every two years, or they may be involved in joint ones. There is one going on today, as a matter of fact, a joint one between ourselves and a group in the United States in West Virginia in the particular area of inorganic chemistry. This is the first one that has been held down there with the Chemical Institute of Canada participating in it. So it is difficult to say that two a year or three a year will cover it. It will cover it for some people for any year. It will cover it for some people for some years, and not adequately in others cases.

Our feeling would be simply that scientific conferences, because of their crucial importance in scientific communication, should be allowable because the funds have to come from somewhere in any case. The tax is

[Interpretation]

**M. Danson:** Est-ce qu'une partie de la somme provient des profits réalisés aux conférences et aux congrès?

**M. Shemilt:** Je dois vous dire qu'en général nous avons toujours établi des colloques, des conférences afin, du point de vue financier, de dépenser et de gagner autant. De ce fait, nous n'avions jamais de profits. Lorsque nous étions dans des centres assez importants, nous organisions notre conférence en rapport avec des compagnies ou des expositions chimiques. Parfois nous faisons un certain profit, mais il va de soi que quand nous allons dans des petites villes, les dépenses tombent sur nos épaules.

**M. Danson:** Lorsque vous avez des conférences vous vous souciez aussi...

**M. Shemilt:** Il s'agit de savoir si l'on s'amuse en science ou pas.

**M. Danson:** Quelques personnes nous ont dit que certaines de ces dépenses à la convention n'étaient pas justifiées et d'autres ont dit qu'on devrait leur permettre d'avoir une ou deux conférences par an ou quelque chose comme cela.

Est-ce que vous croyez que vous pourriez établir un système dans votre profession? Je pense que peut-être vous pouvez aller dans 12 ou 15 conférences par année?

**M. Shemilt:** Ceci variera suivant le domaine dans lequel vous vous trouvez; dans le champ de la chimie ou, par exemple, dans le domaine du génie. Ceci ne se répète pas d'une année à l'autre; c'est la raison pour laquelle il est difficile de décider d'une année à l'autre. Pas mal de nos divisions ont des conférences ou des colloques toutes les deux années. Ou, parfois, ils se groupent avec d'autres. Par exemple, aujourd'hui, il existe un symposium qui vient d'être établi en chimie minérale en Virginie de l'Ouest, aux États-Unis. Vous voyez, celui-ci se tient là-bas avec notre participation. De ce fait, il est difficile de dire deux ou trois par an. Ce serait très juste pour certaines personnes pour n'importe quelle année et non pour d'autres.

Nous pensons que les conférences scientifiques, du fait qu'elles sont extrêmement importantes dans le système de communications pour les chercheurs, devraient être permises parce que les fonds doivent venir de quelque

[Texte]

deductible either as expenses from a university, from a government department or from an industry, and it should be left up to the evaluation of that particular group as to the worthwhileness of participation by their employee.

**Mr. Danson:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Michael.

**Mr. T. H. G. Michael (General Manager, Chemical Institute of Canada):** Mr. Chairman, may I elaborate on that a little more? One of the fears, if the White Paper proposals were to come to pass in this area, is that the participation by scientists and technical men from industry would be proportionately very much reduced. There is an evident desire from other directions to involve industry and its technical and other personnel in such activities. So it would appear that in this there are two different forces working in different directions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Michael.

Gentlemen, if there are no further questions, I would like to thank on your behalf the representatives of the Chemical Institute of Canada, Dr. Shemilt, Mr. Michael and Mr. Simmonds. Thank you, gentlemen.

**Dr. Shemilt:** Thank you very much.

**The Chairman:** Will the representatives of the Canadian Conference of the Arts advance to the table, please?

To the members of the Committee, I would like to introduce Mr. Poissant, a member of our staff, one of our technical experts, who has prepared a number of papers and who sat in with us today.

It is our pleasure to welcome now the representatives of the Canadian Conference of the Arts, and I shall ask the President, Mr. Jean-Louis Roux, to introduce the members of his delegation to us, and if he wishes to make a short statement.

**M. Jean-Louis Roux (président, la Conférence canadienne des arts):** Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, je tiens d'abord à vous remercier d'avoir bien voulu recevoir notre délégation qui vient vous présenter le mémoire que la Conférence canadienne des arts a rédigé au sujet du Livre blanc sur les politiques futures du gouvernement dans le domaine de la fiscalité.

• 2110

Mon nom est Jean-Louis Roux; je suis président de la Conférence canadienne des arts et directeur artistique du Théâtre du Nou-

[Interprétation]

part, qu'elles soient déduites des impôts, qu'elles soient des dépenses des universités, d'un ministère ou d'une industrie. On devrait laisser l'évaluation à ce groupe, à savoir si la participation de leurs employés a valu la peine ou pas.

**M. Danson:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Michael.

**M. T. H. G. Michael (gérant général, Institut de chimie du Canada):** Une des peurs que les gens ont en ce qui concerne les propositions présentées dans le Livre blanc est que, si elles devaient être passées, la participation des chercheurs et des techniciens dans l'industrie serait extrêmement réduite. Il existe une évidence certaine d'engager l'industrie et son personnel technologique dans ces activités. De ce fait, il nous semble que deux forces s'opposent.

**Le président:** Merci. S'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais remercier les membres qui sont venus ici représenter l'Institut de Chimie du Canada, le Dr Shemilt, M. Simmonds, et M. Michael.

**M. Shemilt:** Je vous remercie, messieurs.

**Le président:** Maintenant, nous passons à la Conférence des arts. Je voudrais présenter aux membres du Comité M. Poissant, un de nos experts, qui a préparé pas mal de mémoires et qui a participé à notre conférence aujourd'hui.

C'est un plaisir pour nous de recevoir ici les représentants de la Conférence canadienne des arts. Je demanderais au président, M. Jean-Louis Roux, de nous présenter les membres de sa délégation et s'il le désire, de faire quelques déclarations...

**Mr. Jean-Louis Roux (President, The Canadian Conference of the Arts):** Mr. Chairman and members of this Committee, I wish to thank you for asking me to come here. Our delegation will show you the brief that the Canadian Conference of the Arts has written concerning the White Paper on the future policy of the government in the tax domain.

I am Jean-Louis Roux, the President of the Canadian Conference of the Arts and Artistic Director of Le Théâtre du Nouveau Monde.



## [Text]

veau Monde. A ma droite se trouve M. Russell Disney qui est le président de notre Commission des Finances; M. Duncan Cameron le directeur national de la Conférence canadienne des arts; M. Gilles Lefebvre qui en est le deuxième vice-président est également directeur général des Jeunesses Musicales du Canada; M. Chadwick qui est le représentant canadien de l'*Actors' Equity Association*; et M. Christian Gurney qui est assistant du directeur général du *National Ballet Guild* du Canada.

La Conférence canadienne des arts existe depuis bientôt 25 ans. En réalité, nous allons célébrer notre 25<sup>e</sup> anniversaire en septembre prochain. C'est un organisme qui réunit la plupart des organismes qui exercent leurs activités dans le domaine des arts au Canada. Simplement pour vous montrer le degré de représentativité de la Conférence canadienne des arts, voici une simple nomenclature des divers champs dans lesquels les organismes membres exercent leurs activités: la musique, l'opéra, le ballet, les arts folkloriques, le théâtre, l'architecture et l'urbanisme, l'artisanat, la sculpture, la peinture, la littérature, les films, les musées, l'éducation par les arts; sont également membres de la Conférence quelques conseils des arts et des organismes professionnels qui représentent les diverses professions de nos membres.

Nous avons tenu à vous présenter un mémoire parce que, tout d'abord, nous sommes persuadés que les arts et les artistes occupent une place de plus en plus importante dans notre société et que, d'autre part, le Livre blanc sur les politiques fiscales du gouvernement ne donne pas aux arts et aux artistes l'importance qu'ils sont en droit d'attendre.

Je veux simplement souligner que notre organisme est vraiment représentatif du monde des arts au Canada et j'en veux pour preuve les nombreuses lettres qui ont été adressées à plusieurs députés au sujet de notre entrevue de ce soir et au sujet du mémoire rédigé par la Conférence.

Que les arts occupent une place importante dans notre société, je crois que la chose est de moins en moins discutable. Nous sommes persuadés que, dans les temps difficiles que nous traversons, les arts peuvent constituer un moyen de communication indispensable entre les individus qui forment la société dans laquelle nous vivons. D'autre part, il est évident que le Livre blanc a presque oublié le domaine des arts et des artistes.

## [Interpretation]

Mr. Russell Disney is on my right, he is the President of the Finance Committee; Mr. Duncan Cameron who is the National Director; Mr. Lefebvre, who is the Second Vice-President, and also the National Director of the Young Musicians of Canada, Mr. Chadwick who is the representative of Equity, Mr. Christian Gurney who is the Assistant General Director of the National Ballet Guild of Canada.

The Canadian Conference of the Arts has existed for the last 25 years. Really we shall celebrate our 25th Anniversary next September. The organization gathers a large number of artists who exercise all activities in the arts in this country. In order to show you the degree of representation among our members, I am going to give you a list of the different fields in which we are participating: music, opera, ballet, folklore, theatre, architecture and urbanism, handicraft, sculpture, painting, literature, films, movies and we have also the museums and education through arts. We have also a few members of the Council of Arts and also professional organizations which represent the various professions of all our members. We wish to introduce to you a brief because we believe that more and more the arts and the artists occupy an important place in our society and on the other hand, that the White Paper on finance from this government does not give to the arts and the artist the importance that they should receive.

I wish only to underline that our institute or Conference of the Arts represents about all the arts in this country and as a proof I wish to submit all the letters that were given or addressed to all the members of Parliament concerning our meeting with you tonight and also concerning the brief we are presenting on this.

That the arts occupy an important place in our society, I think it is useless to tell you because it is no longer a subject of discussion. We know that we are going through a difficult time and we know that arts can be a means of communicating between the various segments of the society in which we live. On the other hand, it is obvious that the White Paper has almost forgotten the arts and the artists. Although it gives a large importance to the commercial enterprise, we think it is perfectly justified to the industry but it does not at all consider the arts and I shall cite from instance the two following points. The first one would be when we limit in a very excessive way the possibility of deducting gifts that a company or an individual gives to the arts. We believe

*[Texte]*

Alors qu'il donne une très grande importance (une importance justifiée d'ailleurs) au monde des affaires, au monde du commerce et au monde de l'industrie, il ne fait à peu près pas état du monde des arts. Je n'en veux, comme exemple, que les deux points suivants: d'abord, il limite de façon excessive la déductibilité des dons que les individus et les sociétés font aux organismes qui exercent leurs activités dans le domaine des arts. Nous croyons que, dans les structures actuelles de notre société, l'État se doit d'investir de l'argent dans le domaine des arts comme il le fait d'ailleurs, mais qu'il ne doit pas décourager les individus et les organismes d'en faire autant et nous croyons que les recommandations du Livre blanc dans ce domaine sont de nature à les décourager.

Deuxième point. Alors que le Livre blanc accorde, par exemple, aux pêcheurs la possibilité d'étaler leur revenu sur cinq ans d'une façon très simple parce que leur revenu est très fluctuant d'une année à l'autre, les recommandations qu'il fait en égard des artistes sont extrêmement compliquées et, en réalité, ne représentent que très peu d'avantages sur le strict plan monétaire.

D'une façon générale, certains membres du Cabinet et certains hauts fonctionnaires du gouvernement ont exprimé des idées extrêmement progressistes au sujet des arts et au sujet de l'importance de l'activité artistique et des artistes en général dans la vie de la nation; nous croyons que le secrétaire d'État, M. Gérard Pelletier, est l'un de ceux-là, de même que M. Peter Dwyer, le directeur du Conseil des arts du Canada; le président du Conseil de la radio-télévision canadienne, M. Pierre Juneau exprime également des idées extrêmement progressistes dans ce domaine-là.

Malheureusement, nous sommes d'avis que le Livre blanc nie le caractère progressiste des idées exprimées par les hommes que je viens de mentionner et nous ne pouvons faire autrement que de le déplorer.

Pourrais-je vous demander, monsieur le président, de céder maintenant la parole à M. Duncan Cameron qui va compléter ces quelques mots d'introduction.

**Le président:** Monsieur Cameron.

**Mr. Duncan F. Cameron (National Director, The Canadian Conference of the Arts):** Mr. Chairman, I would underline, first of all, what Mr. Roux has said about the differences between the kinds of position being taken by Mr. Gérard Pelletier, Pierre Juneau and Peter Dwyer, and the kinds of position that

*[Interprétation]*

that given the procedures which exist presently in our society, the state should invest money in the arts. It does it already, but it should not discourage private individuals and industry to do the same. We believe that the recommendations presented in the White Paper today seem to discourage them from doing it.

The second point that I wish to raise here is that the White Paper grants the fishermen the possibility of spreading their revenue on the basis of five years in a very simple way, because this revenue could be very large from one year to the other. The recommendations that are presented for the artists are extremely complicated and really represent very little advantage on a financial point of view.

We do believe, generally speaking, that certain members of the cabinet and certain civil servants have expressed ideas which were quite advanced concerning the arts and the importance of artistic activities and of the artists in general in today's life. We believe that Mr. Gérard Pelletier, Secretary of State, is one of them, and also Mr. Peter Dwyer. He is the director of the Art Council of Canada. We also believe that Mr. Pierre Juneau, the President of the CRTC, has expressed very advanced ideas in this matter.

We believe that the White Paper denies the progressive ideas that are expressed by people I have just named. We are sorry and that is all we can do about it.

May I ask, Mr. Chairman, to let Mr. Duncan Cameron complete with a few words.

**The Chairman:** Mr. Cameron.

**M. Duncan F. Cameron (directeur national de la Conférence canadienne des arts):** Je voudrais souligner ce que M. Roux a dit, c'est-à-dire les différences de position entre MM. Gérard Pelletier, Pierre Juneau et Peter Dwyer. C'est le genre de position que nous rencontrons dans le Livre blanc. Lorsque nous



*[Text]*

we encounter in the White Paper. In speaking to the press, I think in the last few days, we have used some rather strong language. We have said the White Paper simply seems to be further evidence of a kind of schizophrenia or a psychotic chaos in government policy making.

On the one hand, a representative of the government takes one position, and we turn to a document and find a contrary position being taken. If the arts community or its representatives seem a little irascible or at times become emotional, I think that has to be our explanation. We know in a psychology laboratory if you give a rat this kind of varying input without consistency, the rat becomes neurotic. That may be our state, Mr. Chairman, for we are certainly troubled by the confused signals coming from Capital Hill on all matters of cultural policy and, of course, specifically the one concerning us this evening, the kinds of statements we find in the White Paper.

I do not think it was Mr. Roux's intention nor is it your wish that I should go through our brief which has been presented and read, but I am sure all of us here hope for the opportunity to reply to questions about the comments we have made and the positions we have put forward.

**The Chairman:** I am sure you will not be disappointed, Mr. Cameron. I am equally sure you will find an opportunity from the questions put to you to state your position. If there are other members of the delegation who would like to answer each question, please signal me. The questions will be directed to Mr. Roux through me. If you wish to refer the question to any member of your delegation, please do so, Mr. Roux.

**Mr. Roberts:** I was going to say to Mr. Cameron, Mr. Chairman, he perhaps understands as general residents of Parliament Hill subjected to the same kind of confusing statements day after day that you have experienced, explains why politicians twitch a lot.

Je voudrais d'abord, monsieur le président, souhaiter la bienvenue à M. Jean-Louis Roux. La dernière fois que je l'ai vu, il venait d'être battu comme chef du Parti libéral, dans le cadre de l'émission télévisée Quentin Durgens, M.P. Heureusement, le résultat n'était pas le même quelques jours plus tard.

À la page 5 vous suggérez que les acteurs, les artistes et les peintres puissent profiter de la même formule que les cultivateurs et les pêcheurs pour établir une moyenne de leurs revenus.

*[Interpretation]*

parlons à la presse, dans les derniers jours, on a utilisé un langage assez violent en disant que le Livre blanc montrait que c'était un sens de cahot dans la procédure gouvernementale.

Il semble que ce document prend une position soudainement d'un côté, et une position contraire dans un autre document. En ce qui concerne la communauté artistique, il semble qu'on devient irascible ou émotif. Il me semble qu'il faudrait y avoir une explication. Dans les laboratoires de psychologie, si vous donnez à un rat pareille stimulation, le rat devient neurotique et c'est peut-être l'état dans lequel nous nous trouvons présentement, du fait des différentes politiques et procédures qui nous viennent du Parlement et surtout en ce qui nous concerne c'est ce que nous retrouvons dans le Livre blanc.

Je crois que ce n'était pas l'intention de M. Roux ni la vôtre, je crois, que nous examinions tout notre mémoire, que l'on a présenté et lu. Nous espérons pouvoir répondre aux questions concernant nos observations et nos prises de position.

**Le président:** Je crois que vous ne serez pas déçu. Je crois que vous aurez certainement la chance de répondre lorsqu'on vous posera la question. Si quelques membres de votre délégation désirent répondre aux questions, ils n'ont qu'à me le demander. Les questions seront posées à M. Roux par mon intermédiaire et si vous préférez référer les questions à quelqu'un d'autre, je vous en prie, n'hésitez pas, monsieur Roux.

**M. Roberts:** Monsieur le président, je crois qu'il comprend que la situation actuelle ici sur la Colline est aussi très difficile. Vous comprenez cela.

I must, first of all, agree with Mr. Roux. The last time I saw him was on a television show, when he had lost the Liberal Party leadership campaign fortunately, all was not the same a few days later. On page 5, you suggest that actors and artists should have the same formula as the fishermen and the farmers to establish their annual income. I think you could help us by giving us some examples of the average income of an artist. For instance, how many musicians and actors average more than \$5,000 or more than \$10,000 a year? What is the percentage of

*[Texte]*

Peut-être nous aideriez-vous en donnant des exemples du revenu moyen des artistes: par exemple, des musiciens, des peintres, des acteurs; quel pourcentage gagne plus de \$5,000 chaque année, plus de \$10,000? Quel pourcentage sont actuellement en chômage? Cela pour nous indiquer pourquoi les acteurs et les artistes devraient profiter de cette formule spéciale.

**M. Roux:** Je crois, monsieur le président, que M. Chadwick pourra répondre, en tout cas pour ce qui est des comédiens et des interprètes en général, et des danseurs également, pour le Canada anglais; je crois que la situation n'est pas beaucoup différente dans le Canada français.

**The Chairman:** Mr. Chadwick, would you like to speak? Would you then come forward to the table?

**Mr. Burnard Chadwick (The Canadian Conference of the Arts):** Mr. Chairman, gentlemen, very generally speaking, I have not come armed with facts and figures and statistics, but in an association such as ours, it is very easy to know the general pattern because the members' dues are assessed on their income. I would be very much surprised if more than 90 per cent of the members of our association are earning more than \$5,000 per year—in other words, that 10 per cent of them normally would earn more than \$5,000 in any one year. But the nature of the business is such that you could find an actor earning less than \$5,000 in one year and suddenly in the next year earning \$15,000 in a play that has a long run and then in the following year earning nothing or \$2,000. This is the problem. I am sure this is the same also for the radio and television artists. I have been also asked to represent ACTRA here in these matters.

**Mr. Roberts:** Could you give some idea of say the length of time each year members of your association would be unemployed? I realize that there are extremes and it is difficult therefore to get averages, but my suspicion would be a large part of each year.

**Mr. Chadwick:** A large part of each year, yes, within the realm of the theatre. I cannot speak for radio and television on that particular question.

**Mr. Roberts:** So that this really is a profession which is subjected to extraordinary fluctuations of income?

**Mr. Chadwick:** Yes, indeed.

*[Interprétation]*

idle today? This would give us an idea why the actor and the artist should have this special privilege.

**Mr. Roux:** I think, Mr. Chairman, we could answer this question concerning the comedians, artists and dancers at least for English Canada. I do not think there is much difference with French Canada.

**Le président:** Monsieur Chadwick, vous aimeriez parler? Je vous prie de vous approcher de la table.

**M. Burnard Chadwick (de la Conférence canadienne des arts):** Messieurs, je parlerai de façon très générale, parce que je ne suis pas venu avec des chiffres et des statistiques. Cependant, dans une association comme la nôtre, il est très difficile d'en connaître le fonctionnement parce que les personnes sont taxées sur leurs revenus. Je serai très étonné si plus de 90 p. 100 des membres de notre Association gagnent plus de \$5,000 par an. Disons, 10 p. 100 peut-être gagneraient plus de \$5,000 en une année. Mais dans leur travail, disons qu'une année ils gagnent moins de \$5,000; une autre année, ils peuvent gagner \$15,000, et l'année suivante, ils peuvent gagner rien ou même \$2,000. Voilà le problème auquel ils ont à faire face. Et je crois que la même situation existe dans le cas des personnes, des artistes qui s'occupent de la radio et de la télévision. On m'a demandé de les représenter à ce sujet.

**M. Roberts:** Pourriez-vous nous donner une idée du temps pendant lequel les membres de votre Association seraient en chômage chaque année. Je sais qu'il existe des extrêmes et qu'il est très difficile d'arriver à une moyenne. Il me semble que malheureusement, ces personnes ne sont pas employées pendant une grande partie de l'année.

**M. Chadwick:** Disons que c'est le cas au théâtre. Je ne peux pas parler pour la radio et la télévision à ce sujet.

**M. Roberts:** De ce fait, c'est une profession qui subit des changements de revenu très grands.

**M. Chadwick:** En effet.



[Text]

**M. Roux:** Monsieur le président, si vous permettez, je crois que M. Cameron pourrait donner des précisions au sujet des peintres et des sculpteurs qui sont peut-être dans une situation encore plus significative, étant donné qu'ils exercent leur art de façon tout à fait individuelle.

**The Chairman:** Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, I think one of the important differences between those in the performing arts, the musicians and dancers who are involved in a season and so on, and the painters and sculptors is that the painters and sculptors are on piece work and the piece work may be a piece of three years' duration and preparation in the case of a major mural. Depending upon the commission, it may be that the artist is fortunate enough to have an advance payment, as an author may have. But in the majority of cases there will be a dry period in between when the artist is relying on the bank. There may be a year of no income, not no taxable income but of no income, and then a lump sum payment and there is the artist with what appears to be a good year, when in fact when he sorts it all out, perhaps he did well or perhaps not too well on the job. There is this tremendous fluctuation in the incomes of the painters and sculptors. If you were to ask how many painters and sculptors make their living being artists in Canada, we would have trouble filling a small school blackboard with their names, writing very small indeed. They teach, they sell shoes, they give lessons, they frame pictures, they do every conceivable thing. They become illustrators for advertising agencies if they are fortunate and have that kind of skill, but by and large the visual artists in Canada do not make their living as artists. They cannot. When they do, they often appear to have a very good year when in fact they are reaping their reward at one time because the one-man show represents perhaps the work of five years. So the fluctuation in this field is extreme and tends to come in lumps rather than in peak periods of success over a period of several years.

**Mr. Roberts:** Thank you, Mr. Chairman. I am now going to raise a nit to pick, but before I do that I want to say that I had a problem the other night with the Montreal Museum of Fine Arts. Having asked a whole series of marvelous questions and then one critical one, I was immediately belaboured as being a hostile enemy to the arts. But I want to say that the bulk of what you have said I very heartily endorse and I am sure

[Interpretation]

**Mr. Roux:** Mr. Chairman, if you allow me, Mr. Cameron could give details for the painter and sculptor, who are still in a worse situation than those people, since they exercise their art on a very individual basis.

**Le président:** Monsieur Cameron.

**M. Cameron:** Monsieur le président, je crois que l'une des différences capitales existant entre ces artistes, les musiciens et les danseurs qui sont employés plutôt à la saison, d'une part, et les peintres et les sculpteurs, d'autre part, c'est que les peintres et les sculpteurs travaillent à la pièce. Cette pièce pourrait durer, par exemple, trois ans. Un peintre pourrait travailler trois ans, lorsqu'il s'agit d'une œuvre. Cependant, il est possible qu'il ait reçu de l'argent à l'avance, comme il se produit dans le cas des auteurs. Mais, dans la majorité des cas, il y a une période que l'on pourrait appeler la «période sèche», où l'artiste doit dépendre de la banque. Il peut y avoir une année même sans revenu. Non pas un petit revenu, mais rien. Puis soudainement, il reçoit une grosse somme, et l'année paraît bonne. Mais, cette somme qu'il reçoit, c'est peut-être le résultat de plusieurs années de travail. Donc, vous voyez qu'il existe des fluctuations extrêmes dans les revenus. Si vous demandez à un sculpteur ou à un peintre comment ils réussissent à survivre au Canada, je crois que vous aurez beaucoup de mal à remplir le tableau d'une petite école. Ce qu'ils font? Ils donnent des leçons, ils encadrent, ils réparent des chaussures; ils font quantité de travaux. En général, l'artiste dans notre pays ne réussit pas à vivre en tant qu'artiste. Lorsqu'ils le font, il semble qu'ils ont eu une belle année, mais ils reçoivent soudainement l'argent parce que la revue à la galerie représente cinq années de travail. Ainsi, comme vous le voyez, les fluctuations sont extrêmes; les personnes reçoivent une somme soudainement, plutôt que de temps à autre pendant plusieurs années.

**M. Roberts:** Je vous remercie, monsieur le président. Je voudrais poser maintenant une petite question méchante, parce que j'ai eu la même question avec les gens de Montréal l'autre soir. Après avoir posé plusieurs bonnes questions, on m'a dit que j'étais hostile aux arts. Aussi, je veux me protéger. Je dois vous dire que je suis tout à fait d'accord avec la plupart des choses que vous nous avez présentées. Je sais que tous les membres ici

## [Texte]

members will be sensitive—I hope they will be sensitive—to the needs of the arts when we discuss tax reform in relation to them.

On page 9, however, there seems to me a small point, a proposal which is self-defeating in terms of general objectives. It is the one at the top of the page which proposes that the minimum level at which capital gains would be charged on increases in value of personal property should be raised from \$500 to \$5,000. I wonder how you arrived at the figure of \$5,000. I think it should be raised but I think \$5,000 is a bit high. The quibble very basically is that if you do raise it to \$5,000, you will get a lot fewer donations to art galleries and museums from the public than you would if the figure were lower. That is to say that as long as you allow an individual to make a gain of up to \$5,000 on a work of art, his temptation will be to sell it to take the capital gain and not pay any tax on it. If you lower the level, faced with the prospect of paying tax on his gain, he will be much more encouraged to give it to a gallery and be able to deduct the tax benefits.

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, there are several kinds of tax in the art buying, collecting and art giving category. The people who invest in art for financial purposes with the hope of financial gain and buy and sell works of art or speculate in art are not the people who make gifts to art galleries and museums. I do not think it would be possible to devise tax legislation that would induce the art speculator to start turning over his speculative materials in the public interest. Those who are concerned with the public collections and the public good are of a completely different order altogether. However, the section being referred to has to do with the practicalities of policing a capital gains tax on transactions and the setting of a reasonable limit rather than the problem of gifts to art galleries which, with all due respect, Mr. Chairman, I find irrelevant to this section.

**Mr. Roberts:** Well, I am sorry. I think I follow your reasoning but I do not think that I agree. Are you not suggesting that tax incentives would have any effect upon donations to galleries?

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, am I being asked to reply to that particular question?

**The Chairman:** Yes.

22398—51

## [Interprétation]

présents sont très sensibles aux besoins des arts, surtout lorsqu'on discutera de la réforme des impôts à leur égard.

A la page 9, toutefois, il me semble qu'il y a un point qui se défait lui-même, en ce qui concerne les objectifs généraux. On propose d'élever de \$500 à \$5,000 le niveau minimal où les gains de capital seraient imposés sur les augmentations, en valeur, de la propriété privée. Je me demande comment vous arrivez à \$5,000. A mon avis, il faudrait élever le montant, mais \$5,000 c'est un peu élevé. Le point principal est que si vous le levez à \$5,000, beaucoup moins de dons seront faits aux musées et aux galeries de la part du public que si le montant était plus bas. Tant que vous permettez à une personne de gagner jusqu'à \$5,000 sur une pièce artistique, il me semble qu'ils vont essayer de prendre le gain de capital sans payer l'impôt. Si vous baissez le niveau il devra payer des impôts et sera plus tenté de donner son œuvre à une galerie pour en déduire les avantages fiscaux.

**M. Cameron:** Monsieur le président, il y a plusieurs genres d'impôt lorsqu'on achète des produits artistiques. Les personnes qui font des investissements dans les arts afin de gagner du point de vue financier, c'est-à-dire des personnes qui spéculent sur le marché, ne feront certainement pas de dons aux galeries d'art et aux musées. Je ne crois pas qu'il serait possible de créer une législation fiscale en ce qui concerne les arts, afin d'inciter les spéculateurs à remettre leurs biens, dans l'intérêt général. Les personnes qui s'occupent des collections publiques et du bien du public sont dans un monde tout à fait séparé. La section à laquelle nous nous référons a à faire plutôt avec le caractère pratique de mesures visant à contrôler un impôt de gains de capital sur les transactions. Évidemment, il faudrait établir une limite très raisonnable. En ce qui concerne les dons que l'on pourrait donner aux galeries d'art, monsieur le président, je crois qu'il n'en est pas question dans la section.

**M. Roberts:** Eh bien, je m'excuse. Je suis votre raisonnement, mais je ne l'approuve pas. Ne dites-vous pas que les stimulants auraient des effets sur les dons aux galeries?

**M. Cameron:** Me demande-t-on de répondre à cette question?

**Le président:** Oui.



[Text]

**Mr. Cameron:** Yes, I do think tax incentives can have an effect on donations to galleries and we speak to that elsewhere.

**Mr. Roberts:** Accepting that, if you adopt the proposal at the top of page 9, there is no incentive for anyone who possesses a work of art worth under \$5,000. There is no incentive. He may for other generally admirable motives make the donation, but there is no tax incentive for him to give to a gallery a work of art worth up to \$5,000. He may do it anyway, but there is no tax incentive for him to do that if you say that the increase in value on works of art up to a value of \$5,000 is not going to be subjected to capital gains tax, because the incentive that exists for him to do that under the present law and under the revision which you have suggested to the law would be that he would be able to escape paying a capital gains tax—that is the tax incentive—by making a donation to the Crown or to a gallery.

**The Chairman:** Who is going to take it?

**Mr. Russell Disney (C.A., Chairman, Finance Committee, The Canadian Conference of the Arts):** Mr. Chairman, if the measure of a charitable donation to a gallery is the value rather than the cost of the work of art, then if something has cost \$1 and is worth \$4,000 and that work of art is sold to the gallery for \$4,000, the gain is exempt. And simultaneously as it occurs under the present Act, when a donation of the same amount is given I cannot see that there is a disincentive in this proposal necessarily.

**Mr. Roberts:** I do not want to belabour this point, Mr. Chairman. Perhaps I could drive the point home by personal example. If I collect Rembrandt landscape etchings and I bought those etchings half a dozen years ago at prices which would run between 300 and 600 pounds...

• 2130

**Mr. Roux:** That was a buy.

**Mr. Roberts:** Under your proposal, I can sell those etchings individually and I would be tempted to do so, to take a capital gain, and I would not pay any tax on it. I do not therefore have any incentive to give them to a gallery or to make a gift of them to anybody. If, on the other hand, you left the figure of \$500, I do have an incentive to provide them to a gallery, because I would have a tax advantage which otherwise I would not get. It is as simple as that.

[Interpretation]

**M. Cameron:** J'ai l'impression que les mesures de stimulation fiscale peuvent sûrement avoir des répercussions sur les dons aux galeries.

**M. Roberts:** Mais, si l'on accepte cette prémisses, et si vous adoptez la proposition émise à la page 9, il n'y a alors aucune mesure de stimulation pour quelqu'un qui possède une œuvre d'art de valeur inférieure à \$5,000. Il n'y a plus rien qui pousse. Peut-être que pour d'autres motifs, fort admirables, une personne pourrait-elle faire un don. Mais il n'y a pas de stimulation fiscale proprement dite pour que quelqu'un donne une œuvre d'art allant jusqu'à \$5,000 à une galerie. Il n'y a plus de stimulation fiscale, alors. Si vous dites que l'accroissement de la valeur des œuvres d'art, jusqu'à \$5,000, ne sera plus assujétie aux gains de capitaux, car la stimulation fiscale en vertu de la loi actuelle et en vertu des révisions que vous proposez permettrait de contourner l'impôt sur les gains de capitaux, c'est-à-dire une incitation fiscale, en accordant un don à la Couronne ou à une galerie.

**Le président:** Qui va ricocher?

**M. Russell Disney (président du comité des finances, Conférence canadienne des arts):** Si le don à une galerie, c'est la valeur plutôt que le coût de l'œuvre d'art, alors si quelque chose a coûté un dollar et vaut \$4,000 par exemple, et si cette œuvre d'art est vendue à la galerie pour \$4,000, le gain sera alors exempté. Simultanément, comme c'est le cas dans la loi actuelle, lorsqu'un don d'un montant analogue est donné, je ne crois pas qu'il y ait là une dissuasion.

**M. Roberts:** Monsieur le président, peut-être puis-je donner des exemples personnels? Mettons que j'ai une pointe sèche de Rembrandt que j'ai achetée entre 300 et 600 livres il y a six ans...

**M. Roux:** C'était un achat.

**M. Roberts:** En vertu de votre proposition, je puis vendre ces eaux-fortes individuellement et je serais tenté de le faire. Je ne serais pas assujéti aux impôts sur les gains de capital. Je ne suis donc pas poussé à les donner à une galerie ou à qui que ce soit. Par contre, si le montant restait à \$500, j'aurais tendance à les donner à une galerie car j'aurais des mesures fiscales qui, autrement, n'existeraient pas.

[Texte]

In my case, of course, there is the splendid public motivation that went out and I would follow that.

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, there is a point here that I think has to be introduced, and I would refer Mr. Roberts to the preceding page, VI 1. (b), where we say:

the cost of policing effectively the tax reporting of a multitude of minor transactions...

and so forth. In making these suggestions we realize that while we may be concerned with works of art, any legislation that might result would affect all manner of personal property. In any of these sections we are not limiting our awareness to the art problem, although that may be our particular concern, and we are suggesting very clearly that to police effectively capital gains on thousands upon thousands upon thousands of transactions at the level of \$500, it is going to be costly and certainly no source of revenue. We therefore propose a minimum figure and we say:

...set no lower than say \$5,000.

which is about as vague as we can be in the English language in suggesting a figure. But certainly it is a figure at a level where it can be policed, to represent reasonable revenue, and that is the essence of the argument here, sir.

**Mr. Roberts:** I refer still to page 10, Mr. Chairman, and point out the absolutely magnificent suggestion, number VIII, 3, which very roughly corresponds to the proposal recently discussed before the House of Commons to establish the Canadian Heritage Foundation. It is an absolutely splendid piece of legislation that was put before the House by the member from York-Simcoe.

**The Chairman:** In a Committee, I think he should be named, Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** Well, it was a very good piece of legislation. Mr. Rose supported it, if I remember correctly.

**Mr. Rose:** The press is gone now.

**Mr. Roberts:** They never report what I say anyway.

**The Chairman:** Would you like to mention it again, Mr. Roberts, to make sure everybody heard it?

[Interprétation]

Évidemment, dans mon cas, la motivation publique n'y est plus.

**M. Cameron:** Monsieur le président, je crois qu'il y a un argument ici qu'il convient de présenter. J'aimerais que M. Roberts se reporte à la page précédente, VI 1(b), où nous disons:

le coût de la surveillance d'une multitude de transactions mineures etc.

En formulant ces propositions, nous savons que même si nous nous préoccupons des œuvres d'art, toutes mesures législatives pourraient avoir des effets sur toutes les questions de propriété privée. Dans ces propositions, nous ne nous limitons pas uniquement aux œuvres d'art, même si c'est le domaine qui nous intéresse le plus. Nous signalons que pour bien surveiller les impôts sur les gains de capital, sur des milliers et des milliers de transactions jusqu'au niveau de \$500, il en coûtera beaucoup et ce ne sera pas une source de revenu. Nous proposons donc un chiffre minimum et nous disons:

n'établissez pas cela à un chiffre plus bas que \$5,000;

C'est aussi vague que nous puissions être. Mais c'est sûrement un chiffre à un niveau où on peut assurer une certaine surveillance. Voilà l'essence de notre exposé, monsieur le président.

**M. Roberts:** Monsieur le président, j'en suis encore à la page 10. Je tiens à signaler la proposition 83 qui me semble admirable et qui correspond grosso modo aux propositions discutées récemment à la Chambre des communes en vue d'établir la fondation de l'Héritage canadien. C'est une magnifique mesure législative présentée par le député de York-Simcoe à la Chambre.

**Le président:** Je crois que le député de York-Simcoe devrait être nommé, monsieur Roberts.

**M. Roberts:** C'était de toute façon, un excellent projet législatif qui a d'ailleurs eu le parrainage de M. Rose.

**M. Rose:** Les membres de la presse sont partis.

**M. Roberts:** Ils ne rapportent jamais ce que je dis.

**Le président:** Tenez-vous à le répéter pour vous assurer que tout le monde a entendu et que cela soit bien inscrit dans le compte rendu?



[Text]

**Mr. Roberts:** I will take one last serious point on page 12, which is Section XI, sub-section 3. You propose a quite extensive deduction credit of 150 per cent of a donation given for debt retirement or capital purposes to galleries or centres for the performing arts. I was just wondering how you would justify that kind of special provision for the arts as opposed to similar provisions for hospitals or medical research or universities. I am prepared to support it and say it is a good idea, but I wonder why you think—perhaps you do not. Perhaps you think universities and medical research should get the same kind of privilege, but why this special exemption provision?

**Mr. Roux:** With your permission, may I ask Mr. Cameron to answer this question?

**The Vice-Chairman:** Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, I would refer Mr. Roberts to a brief from the Canadian Conference of the Arts which you received about a year ago, entitled "A Crisis in the Arts". This spelled out the effects of current austerity policies on the arts and demonstrated that the crisis was not something we were concerned about tomorrow but was something that was here today. It is so extreme that the Province of Ontario recently had to go beyond its Arts Council and provide funds through the Department of Education to plough money into the accumulated deficits of the major organizations because they are on the point of failure, on the point of bankruptcy.

This crisis is so general throughout the arts in virtually all disciplines that there is some kind of special and immediate action required. Thus a five-year term is referred to in the section that has been cited, and a special incentive is proposed as a means to pump funds into the arts where they are needed now to avert disaster.

It may be that in other parts of the economy there are similar problems, and I am sure the representatives will be proposing special incentives there. But this is the economic crisis that concerns us, and it is so severe, in spite of the recent action of the Province of Ontario and the good intentions of the federal cultural agencies that have inadequate funds, that we would argue this point most strongly.

**Mr. Roberts:** You have no special preference for this tax exemption method rather than a subsidy, though. It is really a question

[Interpretation]

**M. Roberts:** Dernier point sérieux, à la page 12, partie 11, alinéa 3. Vous proposez des crédits assez considérables, soit 150 p. 100 du montant des dons donnés pour le retrait de la dette ou aux fins de capital aux centres d'interprétation ou aux galeries. Je me demande comment vous pouvez justifier ce genre de disposition spéciale pour les arts comparativement, par exemple, à des dispositions analogues pour les hôpitaux, les universités ou les centres de recherches médicales. Je suis prêt à appuyer cela et à dire que c'est une bonne idée, mais je me demande pourquoi vous pensez, peut-être n'y songez-vous pas. Peut-être pensez-vous que les centres de recherches médicales et les universités devraient avoir le même genre de privilège, mais pourquoi y aurait-il ce billet en faveur des arts?

**M. Roux:** Puis-je demander à M. Cameron de répondre?

**Le vice-président:** Monsieur Cameron.

**M. Cameron:** Monsieur Roberts, je puis citer un mémoire présenté par la Conférence canadienne des arts, il y a environ une année, qui portait sur la crise dans le domaine des arts. On parlait justement des effets des diverses politiques sur les arts et on montrait que la crise ne nous préoccuperait pas demain, mais aujourd'hui. Cette crise est tellement aiguë que la province de l'Ontario récemment, a dû dépasser le Conseil des arts et donner des fonds au ministère de l'Éducation en vue de combler certains déficits accumulés, car certaines grandes organisations sont en train de s'effondrer économiquement.

Cette crise est générale dans tout le monde des arts et représente toutes les autres disciplines. Des mesures immédiates sont requises. C'est pourquoi on parle d'une période de cinq ans; on a proposé un encouragement spécial comme moyen d'injecter des fonds dans le monde des arts, là où on en a besoin pour éviter le désastre.

Il se peut que dans d'autres parties de l'économie, il y ait des problèmes analogues et je suis sûr que les représentants de ces autres secteurs présenteront des stimulants spéciaux. Mais telle est la crise économique qui nous préoccupe. Cette crise est tellement considérable qu'en dépit des récentes mesures prises par la province de l'Ontario et en dépit des bonnes intentions des agences culturelles canadiennes nous présentons ce plaidoyer avec conviction.

**M. Roberts:** Vous n'avez pas de préférence pour l'exemption plutôt que pour une subvention. Il s'agit surtout de l'argent dont vous

*[Interprétation]*

avez besoin. Que ce soit sous forme de subventions accrues ou d'exemptions spéciales, n'importe quelle méthode convient.

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, I spoke of confused signals. As we understand it, the federal government wishes to encourage private sector investment in the arts and sees the federal role as either supplementing private sector investment or the reverse, but they see a hand-in-hand support of the arts. In this section we create an opportunity for increased investment by the private sector.

Government support of the arts has been a somewhat unsteady and uneven thing in recent years, with the great boom of Centennial and then the tight-belt policy that we are living with now, and these fluctuations have been disastrous. The existing tax laws made it difficult for the private sector to try and fill the gap left by government.

**Mr. Roberts:** Thank you. That is a very helpful response.

**The Chairman:** Mr. Danson, you were waving an ear-piece and a pencil in a very artistic way a moment ago. Were you sending me a confused signal?

**Mr. Danson:** I know these signals are confused. I never went to a ballet school, and I do not do them very gracefully, Mr. Chairman.

I would really like to take up some of the points that Mr. Roberts raised and if it is not out of order, Mr. Chairman, to refer to the research comments we get with some of these briefs. Research in this case refers to proposals that are interesting. Mention is made that in many cases its adoption will put the arts in a very favoured tax position.

I think, Mr. Roberts alluded to this, at least to the hospitals and universities and so forth. I happen to favour such a position. But under a taxation policy, it is likely that these things have to cover a very broad front, the same as your suggestion of a \$5,000 exemption on personal valuables.

Si je me rappelle bien ce que vous dites pour les arts, vous voulez plutôt une politique des arts; vous nous avez peut-être entendu demander la même question aux représentants de l'Institut canadien de chimie. Ne cherchez-vous pas plutôt une politique uniforme à l'égard des arts, qu'il s'agisse par exemple de réforme fiscale. Ce serait peut-

*[Texte]*

of the money you need. If it could come through an increased subsidy, that would be fine, or a tax exemption. Either way is really suitable.

**M. Cameron:** J'avais parlé de signaux confus. Si nous comprenons bien le gouvernement fédéral, il veut encourager les investissements du secteur privé dans le domaine des arts. Le gouvernement fédéral se voit augmentant les investissements du secteur privé ou l'inverse. Il se voit cependant solidaire des arts. Par cet article, nous pourrions accroître les investissements de la part du secteur privé.

Récemment, l'appui de nos arts par le gouvernement était quelque chose d'assez instable, d'assez fluctuant vu l'expansion lors de l'année du centenaire et puis l'austérité depuis lors. Le secteur privé a peine à remplir le fossé laissé par le gouvernement.

**M. Roberts:** Merci, monsieur Cameron. Votre réponse est très utile.

**Le président:** Vous faisiez un signe avec votre crayon et une feuille de papier. Est-ce que c'est un signal confus que vous m'envoyez?

**M. Danson:** Non, je n'ai jamais fréquenté l'école de ballet et je ne danse pas très bien, monsieur le président. Ce n'était certes pas un signal, mais je voulais simplement que mon nom soit inscrit.

J'aimerais aborder certains des points soulevés par M. Roberts et si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais revenir aux commentaires que l'on fait sur les recherches. Dans ce cas-ci, les propositions semblent très intéressantes. On mentionne que dans bien des cas, l'adoption de ces propositions placera les arts dans une situation assez favorable.

On a parlé des hôpitaux, des universités, etc. En vertu d'une politique fiscale, il est tout probable qu'il faut couvrir tout un front, tout comme la proposition d'une exemption de \$5,000 pour les biens personnels.

If I recall your brief on A Crisis in the Arts, what you are really asking for is an arts policy. You might have heard us ask the same question of the scientist from the Chemical Institute of Canada. Is this really not what you are looking for, a consistent policy towards the arts? It could be incorporated in tax reform, and that might be a



[Text]

good place to do it. Or it might be in other forms that are a little more discriminatory, and I mean discriminatory in the best sense.

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, the Canadian Conference of the Arts is now in the midst of active dialogue with the Secretary of State Department on the question of cultural policy, and we are pleased that we are being welcomed at all times in these discussions. Certainly we seek for the people of Canada an explicit federal cultural policy, but if that policy did not have ramifications in other legislation such as income tax law which affected the arts, then it would simply be motherhood policy with no teeth, just as a cultural policy must affect matters of sales tax, import and export, and so forth. So, when you ask are we not really speaking to cultural policy, I would suggest that cultural policy must be reflected throughout federal legislation, if the quality of life in this country is being taken seriously by our government.

**Mr. Danson:** You are seeking a consistency which does not always exist in the political arena, I suggest, Mr. Cameron. I also suggest that you are talking to a fairly sympathetic audience, but the suggestion was made that the provinces are carrying the land. It is almost as if you are suggesting that there is no major federal help now. Are you certain that there is not federal help, or inadequate federal assistance?

**Mr. Cameron:** Oh no, Mr. Chairman, the federal government, I believe I am correct in saying, is the primary investor in the arts in Canada by a very, very wide margin. The problems of the freeze—we all understand what that does to any industry, and the arts are affected in the same way by a freeze. Nor I have meant to suggest in any way that the federal government has not in the past instituted piece by piece most progressive policies of cultural support. But, at the same time, there has been an implicit federal policy that support from the private sector was being sought. The arts have been told again and again that the government can only do so much—could we not go to the private sector to get more help? Income tax legislation must make it possible for the private sector to get in there and work with government.

• 2140

**Mr. Danson:** Touché.

On page ten, item eight you deal with National Arts Trust which the honourable member for York-Simcoe also covered. I was

[Interpretation]

être l'endroit de le faire, mais une politique générale sur les arts devrait être sélective.

**M. Cameron:** Monsieur le président, la Conférence canadienne des arts est maintenant en plein dialogue avec le Secrétariat d'État au sujet d'une politique culturelle. Nous sommes contents de pouvoir assister à ces discussions. Nous cherchons sûrement à avoir une politique culturelle explicite pour la population du Canada. Mais si cette politique ne s'étendait pas dans d'autres lois comme des lois fiscales, qui touchent les arts, alors, ce serait simplement des politiques de maternités, sans effet. Une politique culturelle doit porter sur la taxe de vente, les exportations et les importations, etc. Lorsque vous nous demandez si nous nous intéressons vraiment à une politique culturelle, je suis d'avis que la politique culturelle doit se traduire dans toutes les lois, si la qualité de la vie est considérée sérieusement par le gouvernement.

**M. Danson:** Vous cherchez peut-être une logique qui n'existe pas toujours dans l'arène politique. Vous vous adressez à un auditoire sans doute très sympathique en ce moment, mais on a dit que les provinces supportent un fardeau. Estimez-vous qu'à l'heure actuelle, l'aide fédérale n'est pas suffisante?

**M. Cameron:** Monsieur le président, sans doute le gouvernement fédéral est-il le principal actionnaire dans les arts. Nous savons ce qu'apportent les problèmes du gel et de l'austérité à n'importe quelle industrie et aux arts. Je ne voulais pas dire non plus que le gouvernement fédéral dans le passé n'avait pas institué peu à peu de bonnes politiques d'aide culturelle, mais toujours, le gouvernement a eu en même temps, comme politique implicite, de recherche l'appui du secteur privé. On a dit au monde des Arts, à de multiples reprises, que le gouvernement ne peut tout faire. Ne pouvions-nous pas nous adresser au secteur privé pour obtenir une plus grande assistance? Les mesures fiscales devraient être telles que le secteur privé puisse collaborer avec le gouvernement.

**M. Danson:** Touché. A la page 10, article 8, vous parlez d'une caisse de fiducie des arts, dont le député de York a aussi parlé. Je n'étais pas au courant de son bill privé.

[Texte]

not aware of his, I gather, private member's bill.

**Mr. McCleave:** You are supposed to memorize those 280 bills by heart, plus the 37 your pal put in today.

**Mr. Danson:** This is something that would not be unique to Canada, I believe. There is an Ontario Heritage Foundation, is there not?

**Mr. Cameron:** Yes, there is an Ontario Heritage Foundation. However, that legislation and the bill that was referred to earlier for the National Heritage Foundation, and such as the National Trust in the United Kingdom, are somewhat different from the specific proposal made here.

**Mr. Danson:** This would be an extension of what is being done by the Canada Council at this time.

I wonder if you would care to describe, a little more fully than in your brief, just what you would propose in a national arts trust, perhaps relating it to what is being done in Ontario, by the British Council in the U.K., and by other jurisdictions?

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, arts trusts, in principle, have been established to protect a national heritage—to prevent for example the export of works of art that should remain within the country, and to restore, preserve and make available to the public, buildings of historic interest, and so forth—in the case of the National Trust in Great Britain, the Historic Trust in the State of New York, the Heritage Foundation in the Province of Ontario and so forth.

This proposal in item eight (three) is a device to make the gift-to-the-Crown privilege, a privilege that can be enjoyed beyond the provincial or federal capital, to whatever happen to be institutions that can accept gifts to the Crown. It is a trust that makes it possible for gifts to be made to one point for equitable distribution throughout the nation so that universities with galleries and smaller cities with museums can benefit from the gift-to-the-Crown principle, whereas they would never in their own right, get such gifts, nor would holders of these potential gifts think of giving them to these smaller institutions. So that rather than an equitable redistribution of tax funds throughout the area, taking into account regional disparity, this allows an equitable distribution of works of art, historic objects, and so forth.

**Mr. Danson:** To other than agencies of the Crown?

[Interprétation]

**M. McCleave:** Vous êtes sensé apprendre par cœur ces 280 projets de loi, en plus des 37 que votre copain a présentés aujourd'hui.

**M. Danson:** C'est quelque chose qui n'est pas unique au Canada, je suppose. Est-ce qu'il n'y a pas de fondation de l'Héritage ontarien?

**M. Cameron:** Je crois qu'elle existe. Le bill dont on a parlé plus tôt pour un héritage national et une caisse de fiducie au Royaume-Uni sont quelque peu différents des propositions bien précises que l'on a énoncées ici.

**M. Danson:** C'est, je crois, une extension de ce qui est fait maintenant par le Conseil des Arts du Canada.

J'aimerais que vous disiez plus en détail ce que vous proposeriez pour une caisse de fiducie des arts comparativement à ce qui est fait en Ontario, au Royaume-Uni ou dans d'autres domaines.

**M. Cameron:** Les caisses de fiducie des arts, en principe, ont été instituées pour protéger une tradition nationale, pour empêcher, par exemple, l'exportation d'œuvres d'art qui devraient rester dans le pays, pour restaurer, préserver et mettre à la disposition du public les immeubles d'intérêt historique, etc, dans le cas de la Caisse nationale de fiducie en Grande-Bretagne, de la Fiducie nationale de l'État de New York, de la Fondation de l'Héritage de l'Ontario, etc.

Cette proposition dans l'alinéa 8.3 serait un moyen pour que les cadeaux à la Couronne soient un privilège non limité à la capitale fédérale ou aux capitales provinciales et accordé aux institutions qui peuvent accepter des dons de la Couronne. Il s'agirait d'une caisse de fiducie qui permettrait de donner des dons, par exemple, à tel ou tel endroit pour qu'on assure une distribution équitable à travers le pays, de sorte que des universités ayant des galeries et des petites villes ayant des musées puissent bénéficier des dons faits au chef de la Couronne. De leur propre chef, ces villes n'obtiendraient pas ces dons et les propriétaires ne songeraient pas, peut-être, à les leur donner. Par conséquent, compte tenu des disparités régionales, cela assurerait une répartition équitable des œuvres d'art, des objets historiques, etc.

**M. Danson:** A des organismes autres que les agences de la Couronne?



[Text]

**Mr. Cameron:** Yes. The National Trust, being a Crown agency, can give this privilege, the tax privilege of a gift of the Crown. But the Trust can then take the gifts it has received and distribute them as they wish to those many institutions that do not have the privilege of a gift of the Crown.

**Mr. Danson:** Would you suggest the donor have the privilege of directing his donation?

**Mr. Cameron:** That, Mr. Chairman, is a very difficult question. It is almost a fundamental museum policy that all gifts come with no strings attached. I would think it the wisest policy for a national trust to say "No strings attached." I realize this would be difficult at times. It is difficult for museums to hold the line on this.

It might well be that certain arrangements might be negotiated *ex cathedra*, so to speak, but, as a matter of policy, I do not think a donor should be allowed to designate the resting place of his gift. It should be given to the National Trust, and the National Trust, in the public interest, would then decide where those gifts should be.

**Mr. Danson:** Then, on page ten, item nine, you suggest an increase in the limit on charitable donations from 10 per cent to 20 per cent; which brings up the question of why there should be a limit at all. I realize the answer is that there are very few people involved in this—well, all the more reason, we are not looking for many. I think it was brought up before that the Canada Council was the result of the estate taxes of the two Canadians Sir James Dunn and Isaak Walton Killam—of \$50 million each, was it?

So, if we only pick up one or two a year, far in excess of 20 per cent even, is there any valid reason for limiting it?

**Mr. Cameron:** It is a rather peculiar area here and also the section dealing with the limit on deduction and personal expenses where we say \$500 is a maximum. We are not politicians nor do we pretend to understand politics. We are told it is the art of the possible.

**Mr. Danson:** But we are actors.

**Mr. Cameron:** I guess we thought that perhaps 20 per cent was the best we could do. If you want to know how we feel, Mr. Chairman, we feel there should be no limit, and we do not think the loss in tax revenues would be significant. We think the gain to the arts community and the people of Canada would be significant indeed.

[Interpretation]

**M. Cameron:** La Fiducie nationale, étant un organisme de la Couronne, pourrait accorder ce privilège fiscal, mais la Fiducie pourrait alors distribuer les dons reçus à de nombreuses institutions qui n'ont pas le privilège d'un don de la Couronne.

**M. Danson:** Dites-vous que le donateur aurait le privilège d'orienter son don?

**M. Cameron:** Voilà une question très difficile. C'est presque une politique fondamentale de musée, à savoir que tous les dons doivent être accordés sans aucune condition. Je crois que la politique la plus sage serait une fiducie nationale, qui dirait «aucune attache». Ce serait difficile à certains moments, comme c'est difficile d'ailleurs pour le musée.

Il se peut fort bien que certains arrangements puissent être négociés *ex cathedra*, mais comme question de principe, je ne pense pas qu'un donateur devrait pouvoir désigner l'endroit où devrait aller son don. Il faudrait le confier à la fiducie et selon l'intérêt du public, la Fiducie nationale devrait alors répartir ces dons.

**M. Danson:** Et puis, à la page 10, article 9 vous suggérez l'augmentation des dons de charité de 10 à 20 p. 100. Pourquoi devrait-il y avoir même une limite? Je sais qu'il y a très peu de gens en cause. On nous a dit que le Conseil des Arts du Canada était le résultat d'une taxe successorale de deux Canadiens qui avaient laissé \$50 millions chacun. N'est-ce pas?

Par conséquent, si nous n'en trouvons qu'un ou deux par année qui dépassent 20 p. 100, j'aimerais essayer de savoir la raison valide d'une limitation.

**M. Cameron:** Lorsque nous disons que \$500 serait le maximum pour les déductions de dépenses personnelles, il y a ambiguïté. Nous ne sommes pas évidemment des hommes politiques; nous ne prétendons pas comprendre la politique qui est, nous dit-on, l'art du possible.

**M. Danson:** Cependant, nous sommes des acteurs.

**M. Cameron:** Nous pensions que 20 p. 100 était le meilleur chiffre. Si vous voulez savoir nos convictions, nous estimons qu'il ne devrait y avoir aucune limite et nous ne pensons pas que la perte de revenus fiscaux serait considérable. Nous croyons que les gains pour la communauté artistique et pour le Canada seraient considérables.

## [Texte]

In both the case of the \$500 limit that we suggest on deductible expenses and the 20 per cent here, I suppose we are trying for something we think is possible. Certainly, we would be delighted if there were no limit at all.

**The Chairman:** Excuse me, are you talking about item seven (one) on page nine?

**Mr. Danson:** No, page ten, item nine (one) —“Ten per cent limit on charitable donations.”

Then, if I may go to...

**Mr. Noël:** May I have a supplementary, Mr. Chairman, on that question?

**The Chairman:** Mr. Danson?

**Mr. Danson:** By all means.

**Le président:** Monsieur Noël.

**M. Noël:** Merci monsieur le président. Monsieur Roux, vous parlez ici de 20 p. 100. Ne croyez-vous pas qu'il y ait danger que la distribution ne soit pas toujours bien faite. Je m'explique, voici le président d'une grande société qui a un faible pour le ballet ou les ballerines. Un jour il se sent généreux et la société fait un profit de \$1 million; 20 p. 100, de cette somme donnent \$200,000. Je crois que l'injustice pourrait être encore plus grande. La distribution devrait être laissée au soin du gouvernement pour que tout le monde en ait un peu. C'est un chiffre assez rond, 20 p. 100 des bénéfices. Quand quelqu'un fait \$10,000 par année, 20 p. 100 ce n'est pas énorme, mais quand on parle des sociétés ça peut devenir dangereux. Je crois que le maximum devrait rester de 10 p. 100 quitte à demander au gouvernement de mieux répartir les dons. Je crois que le gouvernement a mis en place des organismes qui permettraient de mieux distribuer ces sommes que des individus ou des corporations pourraient le faire. C'est un chiffre que vous avez pris et que vous avez doublé. Vous dites ceci:

Or, si l'on permettait à quelques corporations éclairées d'augmenter leurs dons de charité et si l'on permettait à une poignée de contribuables aisés de faire des dons de charité élevés, bien au-delà du plafond de 10 p. 100 de leur revenu net, l'effet qui en résulterait sur les recettes fiscales serait négligeable...

• 2150

Je l'admets. Mais si on donne le droit de déduire 20 p. 100 en dons de charité à tout le

## [Interprétation]

Dans les deux cas, la limite de \$500 que nous suggérons pour les dépenses déductibles et la limite de 20 p. 100, je suppose que nous essayons de réaliser quelque chose de possible. Nous serions enchantés s'il n'y avait pas de limite du tout.

**Le président:** Parlez-vous de l'article 7.1 à la page 9?

**M. Danson:** Je m'excuse; il s'agit de l'article IX (1) à la page 11, qui s'intitule PLAFOND DE 10% APPLICABLE AUX DONNS DE CHARITÉ.

Ainsi, si je peux continuer...

**M. Noël:** Puis-je poser une question supplémentaire à ce sujet?

**Le président:** Monsieur Danson?

**M. Danson:** Allez-y, monsieur Noël.

**The Chairman:** Mr. Noël.

**Mr. Noël:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Roux, you talk here about 20 per cent. Is there not a danger that the distribution would not always be well done? Let us say that somebody is a chairman of a big corporation and that he likes particularly ballet or ballet dancers—female ballet dancers—the “e” was feminine in French—and he feels very generous. The company has a profit of \$1 million—20 per cent would then be \$200,000. We would then amplify this injustice. It would be much better to leave the distribution to the government so that everybody would have his right share. 20 per cent of the benefit can be quite a high figure when somebody gets \$10,000 a year. It is only a small sum, but when you are talking of corporations with high benefits, this can become quite dangerous, I am under the impression that we should leave the maximum of 10 per cent and ask the government perhaps to assure better equalization of the gifts. I believe the government has created organizations which would be in a better position to have a right distribution, rather than individuals or corporations. This is only a figure you have doubled.

You say that if a few enlightened companies that could give their gifts and if a few well-to-do taxpayers gave high value gifts—going beyond the 10 per cent ceiling on their not income—the fiscal effects would be minimum. But if you give the right to deduct 20 per cent on gifts to every individual, you are then multiplying the difficulty of the equalization.



[Text]

monde, je crois qu'on amplifie la difficulté du problème de répartition.

Prenons comme exemple un individu, amateur d'articles de poterie, qui donne des sommes fantastiques pour la fabrication de vases, urnes, etc. On pourrait considérer cela comme un don et ce serait donner trop de marge. Car, en somme, chacun peut choisir l'art qu'il préfère.

**Le président:** Est-ce une question supplémentaire?

**M. Noël:** Question supplémentaire.

**M. Roux:** Monsieur le président, si je comprends bien, M. Noël encouragerait les dons aux compagnies de la Couronne, comme le Conseil des Arts du Canada, par rapport aux dons de particuliers directement aux organismes.

**M. Noël:** Oui.

**M. Roux:** Évidemment, je ne suis pas expert en matière fiscale et ce n'est pas pour cela que j'ai été élu président de la Conférence canadienne des Arts, mais il me semble que pour ça il faudrait changer presque le caractère des structures de notre société.

**M. Noël:** Non, je maintiendrais le 10 p. 100 pour tout le monde, qui a le droit maintenant de déduire 10 p. 100 de ses revenus, mais je crois qu'on s'expose à un danger en augmentant de 10 à 20 p. 100 et je vous demande votre opinion à ce sujet?

**M. Roux:** Je ne voudrais pas répondre en faisant une blague, mais je vous dirais bien que je m'exposerais à ce danger avec le plus grand plaisir.

**M. Noël:** D'accord.

**M. Roux:** Mais je crois que pour vous répondre plus sérieusement, je demanderais à monsieur le président de passer la parole à M. Cameron.

**The Chairman:** Mr. Cameron.

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, if I could think of or anyone could suggest to me, one example in Canadian history where someone has been so generous as to overfinance an arts organization, then I could consider the great threat to our economy that has been proposed. However, I know only of institutions on the verge of bankruptcy and very, very few cases of large or unreasonable gifts or the intent to give such. I can see in theory the point, but we certainly have no history of such mad generosity in this country.

[Interpretation]

Let us say that somebody likes pottery and that he gives fantastic sums to have some pottery made. We would be caught under a flood of pottery. Everybody can choose the art that he prefers.

**The Chairman:** Was there a supplementary question?

**Mr. Noël:** A supplementary question, Mr. Chairman.

**Mr. Roux:** Mr. Chairman, if I understand what you are saying, Mr. Noël would like the gifts to be given to Crown corporations as the Canada Council rather than individuals making their gifts directly to organizations.

**Mr. Noël:** Yes.

**Mr. Roux:** Of course I am not a fiscal expert and this is not why I was elected Chairman of the Canadian Conference of the Arts, but I think that we should change the structure of our society.

**Mr. Noël:** I would maintain the 10 per cent for everybody who can now deduct 10 per cent of their income, but to bring this to a level of 20 per cent would bring in quite a danger and I would like your opinion on this.

**Mr. Roux:** I would not like to give a facetious answer, but I would very much like to be in that danger.

**Mr. Noël:** Right.

**Mr. Roux:** I would ask Mr. Cameron to say a word on this.

**Le président:** Monsieur Cameron.

**M. Cameron:** Monsieur le président, si quelqu'un peut me donner un seul exemple dans l'histoire canadienne où quelqu'un a été si généreux qu'il a surfinancé une organisation artistique, je pourrais alors songer aux menaces qu'on vient de faire à l'économie. Cependant, je connais seulement des institutions à la veille de la faillite et très peu de cas où on a donné des dons importants ou déraisonnables où des cas où on a eu l'intention d'en faire. Je comprends en théorie ce dont on parle, mais de tels exemples de générosité outrée n'existent pas au pays.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Lefebvre.

**M. Gilles Lefebvre (Second vice-président, Conférence canadienne des Arts):** Monsieur le président, à mon avis, ce sont deux cas complètement différents. Pour ce qui est du 10 p. 100 de dons de charité, un individu peut donner son argent à qui il veut et, actuellement, si on voulait que ce pourcentage de dons de charité puisse être redistribué équitablement par un organisme fédéral, ce serait un remaniement complet de la loi.

Lorsqu'on dit d'augmenter de 10 à 20 p. 100, c'est toujours en laissant toute liberté à une industrie ou à un particulier de donner son don à qui il veut bien, du moment qu'il le fait à des associations charitables, culturelles et sans but lucratif.

C'est cela, à mon avis, et ce sont deux questions différentes.

**The Chairman:** Now, Mr. McCleave has signalled to me...

**Mr. Danson:** Mr. Chairman, if you think you are going to take that supplementary off my time, you can jump in Swan Lake.

**Mr. Rose:** A little more respect for the Chair.

**The Chairman:** Mr. Danson, I would be pleased to carry on the artistic idiom later. Mr. McCleave has indicated that he would like to ask a supplementary and I perhaps made a mistake in recognizing Mr. Noël a moment ago for his supplementary. With the indulgence of the rest of the Committee I would like Mr. Danson to complete his questioning. I have on my list Mr. Rose and perhaps at that time Mr. McCleave. I am not sure if Mr. Noël also has other questions.

**Mr. Noël:** No, he answered my question.

**The Chairman:** Mr. "Ballet" Danson.

**Mr. Danson:** Thank you, Mr. Chairman. You suggest on page 6, III, 1, I believe it is, tax deductions for tuition fees and you also suggest that perhaps the Department of Manpower and Immigration could set qualifications for teachers and institutions. How far would you intend this to go, I mean to a child's piano lessons or ballet lessons or do you intend it for someone who is actually training for a professional? Would you accredit the institution or the student?

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman I regret that I do not have the section of the Act that is referred to before me, but the language is quite specific in the Act where the Depart-

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Lefebvre.

**Mr. Gilles Lefebvre (Second Vice-President, The Canadian Conference of the Arts):** Mr. Chairman, I believe that these cases are completely different. The 10 per cent of charity; somebody can give to whom he wishes. If this percentage should be fairly redistributed by a federal organization, this would be a complete amendment of the Act.

When we talk of going from 10 to 20 per cent, we would leave an industry or an individual the freedom to give his gift to whom he likes, provided he gives it to charitable, cultural, and non-profit organizations.

I believe that these two questions are completely different.

**Le président:** Monsieur McCleave m'a fait savoir...

**M. Danson:** Vous n'allez sûrement pas enlever cette question supplémentaire de mon temps. Sinon, vous pouvez aller vous perdre.

**M. Rose:** Un peu plus de respect pour la présidence.

**Le président:** Ca me ferait plaisir de continuer la discussion imagée plus tard. M. McCleave a dit qu'il aimerait poser une question supplémentaire. Peut-être aurais-je dû inscrire le nom de M. Noël, il y a un instant. Si le reste du Comité veut bien, j'aimerais que M. Danson puisse terminer ses questions. Il me reste sur ma liste M. Rose et M. McCleave. Je ne sais pas si M. Noël a d'autres questions.

**M. Noël:** Non. Il m'a répondu.

**Le président:** Monsieur Danson.

**M. Danson:** Merci, monsieur le président. A la page 6, III—1, je crois, vous parlez de déductions fiscales pour les frais de scolarité. Vous dites que le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration pourrait établir des titres de qualité pour les professeurs et les instituteurs. Jusqu'où devrait-on aller, jusqu'aux leçons de piano ou de ballet, par exemple, ou aux leçons de quelqu'un qui acquiert une formation professionnelle. Est-ce que vous accorderiez des crédits à l'institution ou à l'étudiant?

**M. Cameron:** Monsieur le président, je regrette de ne pas avoir l'article dont vous m'avez parlé, mais dans la loi, je crois que les dispositions sont très précises lorsqu'il s'agit



*[Text]*

ment of Manpower and Immigration does accredit. The qualification for accreditation is spelled out in the Act at the present time, and as I recall, it is such that it improves the person's qualifications for their occupation, for earning a living. I would interpret it, if I may be so presumptuous, as having to do with what I would call secondary and sub-professional or professional education and not elementary education. It clearly has to do with occupational training so that our colleges of art and students working towards a career in one of the arts are those with whom we would be concerned here.

**Mr. Danson:** I see, fine. My final question then is on this question of the valuation of personal valuables or personal effects worth over \$500. I am sure you feel that this could well be increased but it brings up the question of valuations.

First of all even at \$500, I do not know how many people have in their home appreciating assets of a nonart type or non-collectors type over \$500. But even so, those who do, I suggest, at a certain level, and this level might be the \$1,000 or \$2,000, generally insure these works of art, do they not?

**Mr. Cameron:** Within my experience, and I do have some experience in this field, Mr. Chairman, unfortunately too often only the wealthy are wise enough to insure. There are many persons who hold objects with values in excess of \$1,000, they may not appreciate that is the monetary value—who do not insure and do not itemize in their household policies and so forth.

Those people who are members of older families, who are now holding a large variety of nineteenth century materials, for example, may have considerable holdings worth some thousands of dollars, but after all they are just grandma's and grandad's things. Only now when they hear of the White Paper are they beginning to consider the value that may be in their own house.

**Mr. Danson:** I am suggesting that it is important they do consider that value and that this might be an incentive for them to get valuations. As you mentioned, we do not want everybody trying to value every object in their house. However, I think it is a wise thing that people know what is valuable, know that they have some thing that is valuable, even in preparing for their estates, and that they are wise. And I think any encouragement to have people insure these things is wise, and in the process they secure

*[Interpretation]*

du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Les titres d'accréditation sont énoncés précisément dans la loi et si je me le rappelle, la loi améliore les qualités de telle ou telle personne qui doit gagner sa vie dans l'enseignement. La question s'applique à ce que j'appellerais l'enseignement secondaire et non professionnel ou professionnel, mais pas primaire. Il s'agit de formation professionnelle en l'occurrence, de sorte que les collègues d'art et les élèves qui veulent faire une carrière dans l'un des domaines artistiques feraient l'objet de notre occupation.

**M. Danson:** Une dernière question. Quant aux biens personnels valant plus de \$500, vous croyez, j'en suis certain, que l'on pourrait élever le montant. Il faut étudier la valeur des estimations.

J'ignore combien de gens dans leur foyer ont des biens non-artistiques ou qui ne sont pas des articles de collection valant \$500. Ceux qui possèdent des objets autres qu'artistiques ou d'autres articles de collection valant peut-être \$1,000 ou \$2,000 assurent normalement ces pièces ou ces articles, n'est-ce pas?

**M. Cameron:** D'après mon expérience, j'ai quelques expériences dans ce domaine, monsieur le président, il est dommage mais trop souvent seuls les gens riches sont sages et font assurer leurs objets d'art. Plusieurs personnes ont des objets d'art d'une valeur supérieure à \$1,000 (ils ne connaissent pas la valeur peut-être). Non seulement elles ne les assurent pas mais elles ne les déclarent pas dans leur budget.

Les descendants des anciennes familles, qui possèdent, par exemple, plusieurs articles du 19<sup>ième</sup> siècle, ont des objets de grande valeur, mais ce ne sont que des objets du grand-père ou de la grand-mère. C'est seulement depuis que le Livre blanc est sorti qu'on commence à se rendre compte de ce qu'on a chez soi.

**M. Danson:** Je crois qu'ils devraient songer à la valeur des objets, ce qui les pousserait à faire évaluer les objets. Comme vous l'avez dit, nous ne voulons pas que les gens commencent à tout évaluer dans la maison. Cependant, il faut que les personnes sachent qu'elles ont quelque chose de valeur, même en préparant leur testament. Il est sage, je crois, d'encourager les gens à faire assurer les objets. Par le fait même, les objets sont évalués du point de vue de l'assurance. Nous pourrions ainsi avoir des niveaux compa-

[Texte]

valuation for insurance purposes. By putting that at a proper level, we get the valuable assets identified, valued and properly insured in the process.

Subsequent to that, I would like to ask if these values are highly arbitrary?

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, Mr. Danson has opened up a very complex matter. I will try to be as brief and precise as I can. Valuation of works of art is a somewhat arbitrary matter. Valuation is usually based in the case of a painting, or a sculpture, for example, on the prices paid at auctions in recent years for comparable objects. An evaluator will use his marked catalogues as his evidence in court if litigation ensued.

• 2200

Valuation can also be expensive. We do not have a great variety of people around who are unbiased evaluators. The problem of evaluating the private possessions of Canadians in excess of \$500 even within the categories of antiques, works of art and historic objects is a pretty frightening one. I have no idea where the evaluators would come from. One of the briefs presented to the Carter Commission suggested that a government agency could happily give out the names of evaluators who would be all right. I think that was absolute nonsense. They simply do not exist in this country.

When you go to works of art of some significance so that you are dealing with paintings, or sculptures, or historic objects worth some thousands of dollars, then the cost of valuation becomes important. Presumably this is a cost that is computed in the capital gains or whatever. However, it becomes a matter of bringing someone in from New York or London or Paris if you are going to have true evaluation, and it is not a simple matter.

**Mr. Danson:** What worries me a little bit about this problem of evaluation is that it can be arbitrary and the suggestion that a donor can take the capital gain—I am sorry—he would not assume a capital gain on the appreciation if he gives it to an accredited institution. I think this leaves the way open for considerable abuse too for those who choose to abuse, that they can get a high arbitrary evaluation and get a great large deduction for something that is really highly questionable. I am just pointing out that it is a problem as I see it unless you see an answer to it.

**Mr. Cameron:** I would certainly agree that evaluation of significant works of art is a very real problem. Evaluations are going to be arbitrary and arguable. Surely this is a

[Interprétation]

rables. On pourra reconnaître les objets de valeur, les évaluer et bien les assurer.

Je voudrais savoir si les valeurs sont très arbitraires.

**M. Cameron:** Monsieur le président, M. Danson vient d'ouvrir un sujet extrêmement difficile. Je vais essayer d'être assez bref et aussi précis que possible. L'évaluation d'objets d'art est assez arbitraire parce que, comme vous le savez, elle se fonde en général, pour les tableaux ou les sculptures, par exemple, sur la valeur que l'on a obtenu pour un objet semblable aux enchères au cours des dernières années. L'expert pourra l'évaluer de cette façon s'il y avait un procès.

Une évaluation est extrêmement coûteuse, et nous n'avons pas tellement d'experts impartiaux. Le fait de pouvoir évaluer la possession privée des Canadiens, dépassant \$500, même dans la catégorie d'objets anciens, est effrayant. Je ne sais vraiment pas où l'on irait chercher les évaluateurs. Un des mémoires présentés à la Commission Carter proposait qu'un organisme gouvernemental donne le nom des évaluateurs possibles. C'est absurde, puisqu'il n'en existe pas dans le pays. Quand vous avez à juger des choses qui ont une certaine valeur, et que vous avez affaire à un tableau ou des objets historiques qui valent plusieurs milliers de dollars, l'évaluation devient coûteuse. Le coût est probablement calculé dans les gains de capital. Cependant, il faut faire venir un expert de New York, de Londres ou de Paris si l'on veut obtenir une évaluation réelle, ce qui n'est pas facile du tout.

**M. Danson:** Je sais que ce problème d'évaluation peut être extrêmement arbitraire et il va de soi que le donneur peut prendre les gains de capital, non, il ne pourrait assumer les gains de capital, s'il laisse faire l'évaluation par une institution acceptable. La situation pourrait créer des abus assez considérables chez ceux qui peuvent avoir des estimations arbitraires, et des évaluations très larges afin d'obtenir le plus de déductions possibles. Nous entrons dans un domaine qui poserait pas mal de difficultés.

**M. Cameron:** Vous avez certainement raison en disant que l'évaluation pour les objets d'art importants est un problème très réel. Il faut vous dire que l'évaluation est sou-



[Text]

matter for tax administration, Mr. Chairman, rather than tax legislation.

**Mr. Danson:** I can see problems, but that is the end of my questioning. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Rose?

**Mr. Rose:** I understood that Mr. McCleave had a supplementary. I was very vocal on the last round and I would defer to him if he wishes.

**The Chairman:** Mr. McCleave will be recognized after you have had your turn, Mr. Rose.

**Mr. Rose:** If he is still here, Mr. Chairman.

Gentlemen, I think someone else, maybe Mr. Roberts mentioned that before you tonight are a group of people who are sympathetic to the general proposition you put forward. I think the tenor of the questions so far confirms this. I have no objection personally to the government subsidizing the arts, because when we say that, we say the people are. And there has been quite a change in the last 200 years from the time the princes were, and the church was, to the democratization of this business of art, not only patronage but consumption. I wonder, though, if you feel that there is any limit to the kind of government subsidy the public should be giving the arts. Are you aware what it is now in very general terms. I think that if you are, then your paper and your brief suggests that it should be considerably more. I would like you to clarify that for me, if not for the other members of the Committee.

**M. Roux:** Monsieur le président, je pense que, pour répondre à la question de M. Rose, il faut considérer les situations différentes qui existent dans les différents pays. Il est évident que depuis quinze ans, il y a eu un progrès incalculable qui a été effectué dans le domaine des investissements de l'État dans les arts. Mais je pense qu'entre la situation actuelle au Canada et celle qui existe par exemple, dans les pays à structure socialiste, il y a une telle différence que, à mon avis, nous avons beaucoup de chemin à faire avant d'arriver à un système à caractère de subvention totale comme cela existe dans les pays socialistes. En tant qu'artiste, je dois avouer que je vois à ces subventions totales un très grand danger d'ingérence de l'État dans le domaine des arts. Avant d'en arriver là, je crois qu'il faudrait calculer les avantages pour les arts de subventions aussi importantes, ainsi que les dangers et des désavantages que ce système de subventions

[Interpretation]

vent arbitraire. On peut en discuter, mais la question relève surtout de l'administration fiscale, plutôt que de la législation fiscale.

**M. Danson:** Je vois de grands problèmes. Mais cela suffit.

**Le président:** Monsieur Rose.

**M. Rose:** Je crois que M. McCleave a des questions supplémentaires. Je le laisserai parler s'il le désire.

**Le président:** Monsieur McCleave sera reconnu après vous, monsieur.

**M. Rose:** S'il est encore ici.

Monsieur le président, je crois que quelqu'un (je crois que c'est M. Roberts) a dit que vous auriez devant vous des gens qui sont d'accord avec la proposition que vous nous présentez. D'après les questions qu'on vous a posées, je crois que c'est le cas. Personnellement, je n'ai aucune objection à ce que le gouvernement donne des subsides aux arts, parce que l'argent provient des contribuables. Comme vous le savez il y a eu pas mal de changements depuis deux cents ans, lorsque les églises et la noblesse rendait l'art démocratique en faisant vivre les artistes. Je me demande si vous croyez qu'il y a une limite aux subsides du gouvernement, c'est-à-dire l'argent que le public devrait donner aux arts. Est-ce que vous êtes au courant de ce que le gouvernement donne? Si vous l'êtes, votre mémoire nous fait savoir que vous demanderiez beaucoup plus d'argent. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**Mr. Roux:** Mr. Chairman, I do believe that in order to answer Mr. Rose's question, we must consider the different situation existing in various countries. It is obvious that for the last 15 years there has been great progress in state investments in the arts. But I believe that between our present situation in Canada and the one that is existing, for instance, in countries which have a socialist structure, there is such a difference that there is much to do before we reach a total subvention like system as exists in a socialistic country. As an artist I must confess that I see in total subvention some danger because the state will interfere in the arts. Before we arrive at that condition, we should calculate the advantages that such a large grant could give to the arts. We should also add all the dangers and disadvantages that such a system would introduce. Then your question could be answered.

## [Texte]

comporterait. Ensuite on pourrait répondre à votre question.

Personnellement, tant qu'on laisserait aux arts et aux artistes leur liberté d'expression, je n'aurais aucune objection à ce que l'état subventionne le plus possible les arts et les artistes; mais je comprends très bien qu'en exprimant une telle opinion, j'exprime un idéal qu'il est difficile d'atteindre et que, comme on dit communément celui qui donne les sous veut bien avoir son mot à dire dans ce qui se produit au bout de la chaîne.

**Mr. Rose:** That is a very general reply, it is not say specific. You suggest that you artists would be very pleased to accept any amount as long as it does not damage your virtue. As long as you remain reasonably virginal through all this and are not dictated to. Perhaps you may know—you may not know—that approximately 2 per cent of our national budget from the federal government currently goes into the arts and recreation in general.

**Mr. Roux:** Monsieur le président, je trouve ce pourcentage extraordinairement élevé. En France, où on subventionne les arts d'une façon très importante, 0,5 p. 100 du budget total est consacré aux arts. Je serait très étonné que 2 p. 100 du budget total du gouvernement fédéral soit consacré aux subventions dans le domaine des arts, ceci avec tout le respect que je vous dois.

**The Chairman:** Mr. Cameron, do you want to say something to that point?

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, I am appalled to find the sort of recreation in general budget. I assume that takes in the National Parks budget and a few other items. When we say recreation in general is 2 per cent, this is a meaningless figure. The last figure, not in percentage of budget but in per capita investment in the arts, released as I recall was 39 cents per capita. I believe Mr. Peter Dwyer of the Canada Council used that figure within the last year. I would be interested in knowing what goes into this pot that makes up 2 per cent along with the arts. Of that 2 per cent, how much is in fact arts support?

**Mr. Rose:** Mr. Chairman, I would be interested in that, too, and that is exactly why I put it forward, because this figure has been put forward to a number of us. Further, that the government is contributing approximately 50 per cent along with private donors, of the earnings of the various arts plus the provincial share; therefore, if we could take my figure as a hard figure which is, as you have pointed out, really a vague and unfocused

## [Interprétation]

I believe that as long as you leave the arts and the artist the freedom of expression, I would not object to the state subsidizing the arts as much as it wishes. But I understand that when I express such an opinion, I express an ideal that is very difficult to reach and as it has often been said: Those who give the money always want to have their say in what is happening.

**M. Rose:** C'est un point de vue très général, comme votre réponse. Vous dites, vous les artistes, que vous seriez très heureux de recevoir autant d'argent que possible, aussi longtemps que l'on ne vous empêche pas de faire ce que vous voulez. Comme vous le savez, peut-être ne le savez-vous pas, environ 2 p. 100 du budget du gouvernement fédéral est consacré aux arts et aux domaines de récréation.

**Mr. Roux:** Mr. Chairman, I feel this percentage to be extremely high. In France, where they subsidize the arts very much, 0,5 per cent of the national budget is given to the arts. I would be extremely stunned to hear that the Canadian government gives 2 per cent for the arts, with all my due respect, sir.

**Le président:** Monsieur Cameron, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Cameron:** Monsieur le président, je suis désolé d'apprendre que la récréation figure dans un budget général. Je suppose que le budget comprend le budget des parcs nationaux, etc., quand nous disons que la récréation représente 2 p. 100, le pourcentage ne veut rien dire. Le dernier chiffre non pas en pourcentage du budget mais en investissements par capita dans les arts, était à \$0.39 par personne. On a mentionné ce chiffre durant l'année. Je voudrais savoir qu'est-ce qui va dans cette bourse, ce qui fait, avec les arts, 2 p. 100, et la partie des 2 p. 100 qui représente l'appui aux arts.

**M. Rose:** Monsieur le président, j'y serais extrêmement intéressé. J'ai posé la question parce que ce chiffre a déjà été présenté. Il me semble que le gouvernement donne déjà 50 p. 100, de concert avec des donateurs particuliers du revenu des arts, en plus de ce que le provincial donne. Si nous prenions mes chiffres qui, comme vous venez de le dire, sont vagues et incertains, il me semble qu'au Canada, nous dépensons 500 millions par



[Text]

or undefined figure, then it would appear that in Canada we are spending approximately \$500 million per year in this general term "arts, humanities and/or recreation."

**The Chairman:** What was your figure?

**Mr. Rose:** \$254 million.

**The Chairman:** Did you include education?

**Mr. Rose:** No. Except in the sense that it is probably Canada Council figures and some of that money goes into research and that sort of thing in the humanities and education, not necessarily in the artistic field.

**Mr. Danson:** Did you include the CBC in those.

**Mr. Rose:** No, I did not.

**The Chairman:** Mr. Cameron do you want to make a further comment?

**Mr. Cameron:** Mr. Chairman, I have two points in response if I may. If I scratch around and think of federal funds that are given to the arts as distinct from federal funds in communications, CBC, and so on, I might be able to find \$10 million, maybe \$11 million at the most. I think I am familiar with federal cultural spending, where funds are given to the arts. I certainly could not get past the \$11 million mark.

My second point in reply is that there has been a suggestion or an implication, that the money is being given to the artists. When I said that the federal government investment in the arts, as reported by Mr. Dwyer, was 39 cents per capita, that is an investment in the quality of life for the people of Canada who are served by the arts community. The artists in this country are not sitting on their backsides with their hands out asking for money for themselves in any way whatsoever. They are asking for financial support from both government and the private sector so that they can work and produce for their audience, and that audience is all the people of this country.

**The Chairman:** Mr. Rose.

**Mr. Rose:** I was doing some arithmetic; I was multiplying 20 million times 39 cents. I was taking Mr. Cameron's figures, but since I am obviously on very shaky ground here, I will leave it immediately.

**Mr. McCleave:** The answer is \$780,000.

[Interpretation]

année pour ce qu'on appelle «les arts et la récréation».

**Le président:** Quel montant aviez-vous mentionné?

**M. Rose:** 254 millions.

**Le président:** Avez-vous inclus l'éducation?

**M. Rose:** Non, les chiffres sont probablement du Conseil du Canada. Une partie de l'argent sert à la recherche, etc., en éducation et dans les lettres, pas seulement dans le domaine artistique.

**M. Danson:** Avez-vous inclus Radio-Canada?

**M. Rose:** Non.

**Le président:** Monsieur Cameron, voulez-vous faire un commentaire?

**M. Cameron:** Si les fonds fédéraux donnés aux arts sont distincts de ceux qui sont donnés aux communications, à Radio-Canada, etc., je peux penser à 10 ou 11 millions au maximum. Je crois connaître ce que le gouvernement fédéral accorde aux arts. Je suis certain que je ne peux pas dépasser les 11 millions.

Ma deuxième réponse, c'est qu'on a laissé entendre que l'argent était donné aux artistes. Quand j'ai dit que l'investissement du gouvernement fédéral dans les arts était de 39 cents par personne, c'est un investissement dans la qualité de la vie des Canadiens qui sont servis par la communauté artistique. Les artistes ne sont pas assis, demandant de l'argent. Ils demandent une aide financière, tant du gouvernement que du secteur privé, afin de travailler et de produire pour leur public, qui comprend tous les Canadiens.

**Le président:** Monsieur Rose.

**M. Rose:** Je suis en train de compter. J'ai multiplié 20 millions par 39 cents, mais je n'irai pas plus loin.

**M. McCleave:** Le total est de \$780,000.

[Texte]

**Mr. Rose:** That is what I got. That is what I got. But I think the position here then which you have assumed is that if anyone should continue to subsidize the arts, it should not be the artists themselves. Is that not really the position you are taking? And the point or the theme of your submission is that up to now, because of the insecurity in the business, in order to continue to produce works of art of one kind or another—music, dance, ballet, sculpture, painting and so forth—that is exactly what they are doing.

**Mr. Cameron:** Yes, Mr. Chairman, I certainly would argue that the artists of this country have been great contributors to the funding of the arts through their energies and through their work but not denying for one moment the important and progressive role that has been played by the federal government. I believe that 39 cents per capita works out to about \$7.8 million, which was roughly the Canada Council budget at the time Mr. Dwyer spoke. That budget is now about \$9.35 million, so there is some progress.

And when we compare the 39 cents per capital in Canada with at that time 3 cents per capita in the United States, it makes us look pretty good. It does not, however, deny the fact that the economic crisis exists in this country and as long as that crisis is there, the arts are being subsidized by the artists in the public interest.

**Mr. Rose:** Let us go to a couple of other things. It was interested in the point on page 9 on the capital cost allowance that was alluded to by two other people previously. Does that not discriminate in favour of the graphic arts and sculpture, and have you had a similar recommendation for assistance to other art forms?

**Mr. Cameron:** Yes, Mr. Chairman. I would refer to a subsequent section, Section XI, where we quite specifically are concerned with the production of new Canadian works, especially in the performing arts. I cite 2 (a) and again it is detailed in section 3. Concern in this brief is for the health of creativity in this country and not for any specific discipline.

**Mr. Rose:** Another point that I would like to raise is this business of the \$150 spent—you mention this here—or is it 150 per cent which you mention? This is the 150 per cent deductibility. You do not mention \$150 on the first page, do you?

**Mr. Cameron:** Page 6.

**Mr. Rose:** Oh, yes. I am looking at the summation of this.

22398—64

[Interprétation]

**M. Rose:** Je crois qu'à votre avis, si qui que ce soit doit continuer à donner des subsides aux arts, ce ne sont pas les artistes eux-mêmes. Est-ce que ce n'est pas votre position. Vous dites surtout que jusqu'à maintenant, à cause du manque de sécurité dans le métier pour continuer à produire des œuvres d'art, que ce soit en sculpture, en ballet, en danse, etc. C'est ce qu'ils font.

**M. Cameron:** Les artistes canadiens ont contribué au financement des arts par leur travail et leur énergie, mais je ne peux pas renier le rôle important qu'a joué le gouvernement fédéral. Selon moi, 39¢ par personne viendrait à 7.8 millions ce qui correspond au budget du Conseil du Canada lorsque M. Dwyer a parlé. Ce budget est de \$9 millions maintenant. De ce fait, il me semble que nous avons fait des progrès.

Lorsque vous comparez les 39 cents par personne au Canada avec 3 cents aux États-Unis, nous paraissions en bon état. Cependant, on ne peut nier que la crise économique existe dans le pays. Tant que cette crise existe, les artistes investissent dans les arts, pour le bien de tous.

**M. Rose:** Passons à deux autres choses: je m'intéresse à l'article concernant l'amortissement, à la page 9, dont deux personnes ont parlé auparavant. Est-ce que l'article ne fait pas des distinctions en faveur des arts graphiques et de la sculpture? Avez-vous donné des recommandations semblables en vue d'aider les autres domaines artistiques?

**M. Cameron:** Je vous suggère, monsieur, de voir à la section suivante, la section 1, où nous nous occupons de la production des nouvelles œuvres canadiennes, surtout au théâtre. Je cite le paragraphe 2 (a), qui est expliqué en détail à l'article 3. Le mémoire se soucie de la créativité au pays.

**M. Rose:** Un autre point que je désire soulever, c'est les \$150 de dépenses. Vous l'avez mentionné ici, ou parlez-vous plutôt de 150 p. 100? C'est la déductibilité de 150 p. 100. Vous ne parlez pas de \$150 en page 1, n'est-ce pas?

**M. Cameron:** En page 6.

**M. Rose:** J'en regarde le sommaire:



## [Text]

Proven employment expenses of up to \$500 should be allowed with the optional claim of \$150 with no receipts.

Is this not similar to the suggestion of the White Paper of an employment automatic deduction to wage earners?

**Mr. Cameron:** The point being made, Mr. Chairman, is that there are some artists who have great expenses in the course of their work but because of the nature of their complex sources of income, they are unable to claim it. I would give as an example an author who happens to teach at university in order to earn his living. It has been ruled again and again that he is an employee, although he is under contract with the university for 10 months. The fact that he has a part of his house where he has to work, that he has to buy books, that he has costs of materials and so forth, will not be recognized as costs. However, the income he earns from being an author is certainly taxable.

The musician in the symphony orchestra in some cases has considerable expenses but he is unable to claim them at the present time. And we are suggesting that the \$150 automatic is grossly inadequate, that where the man can show that he has the expenses, he should be able to claim them. We say up to \$500. I think I said earlier that we were trying to play here with the art of possible and perhaps we would argue at this point that this should be open-ended. Where the expenses are real and provable they should be allowed.

**Mr. Rose:** That is the same point that has been made really on behalf of a great number of groups of wage earners. As I understand the White Paper, it suggests an automatic or flat \$150 for employment expenses for people who are wage and salary earners; yet in certain professions provable expenses are allowed. What you are suggesting is that the artist in many cases is an entrepreneur and if he has provable expenses he should not be tied to the flat rate.

**Mr. Cameron:** Yes, we recognize this in our statement. It says this is undoubtedly true of some other categories of employees in the labour force. We recognize that this goes far beyond artists themselves. We are simply saying that there are some artists who at the present time have expenses that they cannot claim that go well beyond the \$150, and that where the expenses are real they should be allowed even though he is regarded as an employee.

## [Interpretation]

On devrait permettre les dépenses vérifiables d'emploi allant jusqu'à \$500. Il est possible de réclamer \$150 si l'on n'a pas de reçus.

Est-ce que ceci ne ressemble pas à la suggestion qui est déjà présentée dans le Livre blanc, c'est-à-dire la déduction automatique pour les salariés?

**M. Cameron:** Le point que nous voulons faire ici, monsieur le président, c'est que des artistes ont pas mal de dépenses dans leur travail. De ce fait, ils ne peuvent réclamer de déductions. Par exemple, un auteur qui enseigne à l'université pour vivre est considéré comme un employé, bien qu'il ait un contrat de dix mois avec l'université. Le fait qu'il a sa maison, dans laquelle il travaille, qu'il doit acheter ses livres, qu'il doit acheter le nécessaire ne serait pas reconnu comme étant des coûts, du fait qu'il est un employé. Cependant, son revenu comme auteur est certainement impossible.

Un musicien dans un orchestre symphonique a pas mal de dépenses qu'il ne peut pas déduire. Nous suggérons, présentement, que les \$150 devraient leur être donnés. S'il peut prouver qu'il a eu les dépenses, il devrait les réclamer. Nous disons jusqu'à \$500. J'ai dit, je crois, que nous essayons de jouer avec l'art du possible. Nous pouvons en discuter. Si les dépenses sont réelles, et si elles sont prouvées, elles devraient être accordées.

**M. Rose:** On a dit la même chose au nom de plusieurs groupes d'employés. On me dit que le Livre blanc propose une déduction de \$150 pour des frais d'emploi, des personnes qui reçoivent déjà des salaires et des traitements. Pourtant dans certaines professions, on peut prouver des dépenses et on les permet. Vous suggérez que si les artistes, dans la plupart des cas, ont les preuves de leurs dépenses, ils ne devraient pas s'en tenir à ces \$150.

**M. Cameron:** Nous le reconnaissons dans notre déclaration. C'est peut-être très juste dans d'autres catégories d'employés. Mais, ceci va au-delà des artistes, bien entendu. Nous disons seulement que certains artistes, à l'heure actuelle, ont des difficultés à réclamer des frais professionnels au-delà de \$150, alors, que ces dépenses sont réelles. On devrait leur permettre de faire pareilles dépenses, bien qu'ils soient considérés comme salariés.

[Texte]

**Mr. Rose:** The reason that I have been probably unduly repetitive on this point is precisely for the reasons you suggest; not necessarily to limit it to artists but that this has been pointed out as a real criticism of the White Paper in that it is discriminatory because although the White Paper tends toward a-buck-is-a-buck-is-a-buck, it really depends for exemptions on what you do for a living or how you earn your living rather than how much you earn.

A great number of the people that I know who are artists and who have, I guess, substantial incomes in spite of the rather poor-mouthed approach that you have taken, at least on the part generally of the professions, do teach at universities and undoubtedly do have good years and poor years. And you are suggesting a kind of income averaging to take care of the lean and the fat years. The ones I know who are employed by universities are pretty well off, but I assume that in your association these people are a minority.

**Mr. Cameron:** Surely, Mr. Chairman, it is not a question of how well off they are. If by virtue of being university professors they are regarded for tax purposes as employees, and if the same time they are authors and write and have expenses in the course of earning income as authors, then we simply say they should be able to claim those expenses because they are expenses in their enterprise. Whether they are wealthy or poor is irrelevant to the question of equity, I would think.

**Mr. Rose:** I am not so certain that I could buy entirely your argument there. I think that there is a point for averaging. But I also think one of the main tenets of your suggestion of averaging or one of the main planks upon which you built it was the point that some years they make nothing and other years they make a great deal or could.

**Mr. Cameron:** I am confused, Mr. Chairman, as to whether we are dealing with Section II or Section I. Section I deals with Averaging and Section II, Deduction for Employment Expenses. I am at a loss.

**Mr. Rose:** Let us talk about the averaging. Or do you feel that you have dealt with it and that is your statement on it? Could I ask a final question on this?

Does your group represent the musicians' union?

[Interprétation]

**M. Rose:** Si je me suis trop répété, je l'ai fait pour les raisons que vous proposez. Je ne voulais pas les limiter aux artistes, mais justement aux autres groupes aussi. Le Livre blanc est discriminatoire; il semble parler de la valeur réelle du dollar. Pour ce qui est des exemptions, tout dépend de votre travail. Votre travail compte plus que votre salaire lorsqu'il s'agit des exemptions.

Une grande partie des gens que je connais, qui sont des artistes et qui ont quand même des revenus assez substantiels, malgré le point de vue que vous avez pris en parlant de la profession, enseignent dans des universités. Ils ont certainement de bonnes années au point de vue du traitement et ils ont aussi de mauvaises années. Vous espérez me montrer qu'il y aurait une moyenne à établir en ce qui concerne leurs traitements, pour pouvoir répartir les bonnes années et les années maigres. Je connais certains de ces artistes qui travaillent dans les universités; je trouve qu'ils sont très bien. Cependant, je pense que ce groupe est en minorité dans votre association.

**M. Cameron:** Ce n'est pas la question de savoir s'ils gagnent un bon salaire ou pas. Si, parce qu'ils sont professeurs d'université, ils sont considérés du point de vue des impôts comme étant employés, et si en même temps ils sont auteurs, ils écrivent et ont aussi des dépenses en leur qualité d'auteurs, nous disons qu'ils devraient être en mesure de réclamer ces dépenses parce qu'elles font partie de leur travail. Le reste n'a rien à voir là-dedans.

**M. Rose:** Je ne suis pas certain si je puis accepter votre point de vue. Je crois que vous présentez un point de vue intéressant en proposant de faire une moyenne, mais je crois qu'un des points principaux de votre suggestion est le fait qu'ils ne gagnent rien pendant certaines années et qu'ils gagnent beaucoup ou pourraient gagner beaucoup pendant d'autres années.

**M. Cameron:** Monsieur le président, je ne sais plus de quoi nous parlons. Parlons-nous de l'article II ou de l'article I?

**M. Rose:** Parlons de la moyenne. Croyez-vous que nous en avons assez parlé? Puis-je poser encore une autre question?

Est-ce que votre société représente l'Union des musiciens?



[Text]

**Mr. Cameron:** No, the musicians' union is not a member. I am going to check to be very sure before I answer that. No, the music organizations that we do represent are the Canadian League of Composers, Canadian Music Centre, Canadian Music Council, Canadian Music Educators Association, Les Jeunesses Musicales du Canada, National Youth Orchestra, Société de Musique Contemporaine du Québec, The Toronto Symphony, Vancouver Symphony Society.

**Mr. Rose:** This particular arts council association is entirely voluntarily and, therefore, if they are not in it is because they do not want to be.

**Mr. Cameron:** Yes.

**Mr. Rose:** Do they represent somewhat different interests than the other?

**Mr. Cameron:** Are you referring to the musicians' union at this point? To my knowledge, there has not been an application for membership from the musicians' union, but the Conference has been around for 25 years and I have been around for 2, so I stand to be corrected on that point.

**Mr. Rose:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. McCleave.

**Mr. McCleave:** Mr. Chairman, mine was a supplementary. It would lose something if it were asked out of context now, so I will pass.

**The Chairman:** Mr. Danson.

**Mr. Danson:** I have one quick one just to find out the scale of the audience we are talking to here. Do you have any relative figures on the attendance at cultural events that come within the aegis of the organization that you represent or the attendance figures relative to that, say, of hockey or football?

**Mr. Cameron:** No, I do not have them for the nation, but I can only report, Mr. Chairman, that studies carried out in a number of major centres in the United States and a study carried out last year in Calgary in Canada, in all cases have shown that the cultural audience exceeds by far several times over the audience for spectator sports.

**Mr. Danson:** I thank you very much.

**M. Roux:** Pourrais-je fournir un renseignement pour donner une idée pratique à M. Danson? Le théâtre dont je suis le directeur artistique a attiré, durant la saison dernière, 138,000 spectateurs dans une salle de 823 fauteuils. Vous pouvez penser, par exemple,

[Interpretation]

**M. Cameron:** Non. L'Union des musiciens n'est pas un de nos membres. Je m'assurerais avant de répondre. Les organisations musicales que nous représentons sont les suivantes: Canadian League of Composers, Canadian Music Centre, Canadian Music Council, Canadian Music Educators Association, Les Jeunesses Musicales du Canada, National Youth Orchestra, Société de musique contemporaine du Québec, The Toronto Symphony, Vancouver Symphony Society.

**M. Rose:** Votre organisation est purement volontaire. Est-ce que ce groupe ne veut pas faire partie de votre association?

**M. Cameron:** Oui.

**M. Rose:** Est-ce qu'il représente d'autres intérêts?

**M. Cameron:** Parlez-vous de l'Union des musiciens? Ils ne nous ont pas demandé d'être membres de notre société. La conférence existe depuis 25 ans; puisque j'en fais partie depuis seulement deux ans, vous pourriez peut-être me corriger.

**M. Rose:** Merci.

**Le président:** Monsieur McCleave.

**M. McCleave:** Ma question n'est que supplémentaire, monsieur. Comme elle n'a rien à voir avec le sujet actuel, je ne la poserai pas.

**Le président:** Monsieur Danson.

**M. Danson:** Avez-vous des chiffres en ce qui concerne le public qui assiste aux représentations artistiques que votre organisation organise en comparaison, par exemple, avec les matches de football et de hockey?

**M. Cameron:** Je regrette, mais nous n'en avons pas. On a fait des enquêtes dans plusieurs grandes villes des États-Unis et à Calgary, au Canada. Les enquêtes ont montré que le public culturel est d'autant plus élevé que le public sportif.

**M. Danson:** Merci beaucoup.

**Mr. Roux:** May I give some information to give Mr. Danson an idea. The theatre of which I am a Director last year drew 138,000 spectators in a small theatre which can hold only 823. You may think that the Stratford Festival is played in a theatre which has more

[Texte]

que le Festival de Stratford joue dans un théâtre de plus de 2,000 places. Et comme son indice de fréquentation est plus élevé que le nôtre, il doit sûrement attirer, par saison, près d'un demi-million de spectateurs. Si on additionne tous ces spectateurs d'un théâtre à l'autre, d'un orchestre à l'autre, d'un musée à l'autre, je crois qu'effectivement on arrive à des chiffres qui dépassent largement les spectateurs à des événements du domaine des sports.

**Mr. Danson:** Thank you very much.

**The Chairman:** Gentlemen, perhaps one way to sum this up would be to say that actors, artists and politicians, are all interested in the White Paper. We are all interested in the notion of equity and I think we are all interested in all the arts that are possible.

Thank you for coming and presenting your brief to us and supporting it so well this evening.

This Committee is adjourned until 11 o'clock tomorrow morning.

**M. Roux:** Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Bravo!

[Interprétation]

than 2,000 seats. Since it attracts more people than ours, it must have during each season close to half a million spectators. Therefore, if you add all the spectators from one theatre to the other, from one orchestra to the other, from one museum to the other, we reach figures which are much higher than the number of sports enthusiasts.

**M. Danson:** Je vous remercie.

**Le président:** Messieurs, afin de résumer, nous dirions que les acteurs, les artistes et les hommes politiques s'intéressent tous au Livre blanc. Nous nous intéressons tous à l'idée d'égalité. Nous nous intéressons aussi à tous les arts.

Nous vous remercions d'être venus présenter votre mémoire.

Le Comité siégera à nouveau à 11 h. demain matin.

**Mr. Roux:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Bravo!



## APPENDIX 30-B

Submission  
by

DENISON MINES LIMITED  
on the  
PROPOSALS FOR TAX REFORM  
to

The House of Commons Standing Committee  
on Finance, Trade and Economic Affairs  
and

The Standing Senate Committee  
on Banking, Trade and Commerce  
June 1970

## TABLE OF CONTENTS

## Chapter

- Introduction
- 1. Economic Environment and Tax Reform Perspectives
- 2. Appraisal of the White Paper Approach
- 3. Capital Gains
- 4. Corporations and Their Shareholders
- 5. International Aspects
- 6. Mineral Industries
- 7. Conclusion

## INTRODUCTION

Denison Mines Limited, is a relatively young company which has nonetheless played a significant role in the development of Elliot Lake, a previously undeveloped part of Canada, and of the largest uranium mine in the world. This mine has served as the well-spring for diversification of the Company into oil production in Alberta and cement production and building materials in Ontario. Mineral exploration activities are currently being carried on in six of Canada's provinces, one of its territories and five foreign countries. Sales of uranium and cement are conducted on an international basis. In addition, the Company has major investment positions in a wide variety of fields, both in Canada and abroad.

For us, Canada has been a land of opportunity—where initiative and risk have been rewarded—where success for the Canadian economy has been shared with those who helped make the success—and where one success can be used to build another—for both the builder and the people of Canada.

We think this linking of performance with reward is still important—perhaps more important than ever in a world where many

## APPENDICE 30-B

Mémoire  
concernant  
les

PROPOSITIONS DE RÉFORME FISCALE  
SOUMIS PAR LA  
DENISON MINES LIMITED  
AU  
COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU  
COMMERCE ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES DE LA  
CHAMBRE DES COMMUNES  
et au  
COMITÉ PERMANENT DES BANQUES  
ET DU COMMERCE DU SÉNAT  
Juin 1970

## TABLE DES MATIÈRES

## Chapitre

- Introduction
- 1. Milieu économique et perspectives de réforme fiscale
- 2. Jugement sur les approches du Livre blanc
- 3. Gains de capital
- 4. Les corporations et leurs actionnaires
- 5. Aspects internationaux
- 6. Industries extractives
- 7. Conclusion

## INTRODUCTION

La Denison Mines Limited est une compagnie qui, bien que relativement jeune, a toutefois joué un rôle important dans le développement d'Elliot Lake, alors inexploitée, et de la plus grande mine d'uranium au monde. Occupée constamment à exploiter le pétrole en Alberta, le ciment et les matériaux de construction en Ontario, la compagnie a trouvé dans cette nouvelle mine une diversion à son activité. De plus, elle poursuit ses explorations dans six provinces canadiennes, dans un des territoires nationaux et à l'extérieur, dans cinq pays étrangers. Les ventes d'uranium et de ciment s'effectuent sur une base internationale. La compagnie a en outre investi des sommes importantes dans un grand nombre de domaines, tant au Canada qu'à l'étranger.

A notre point de vue, le Canada est un pays prometteur où le constructeur et le peuple ont recueilli la récompense de leurs initiatives et des risques encourus, où ils ont partagé le succès de l'économie canadienne avec ceux qui ont coopéré à l'édifier, et où ils sont allés de succès en succès.

Nous croyons qu'il est toujours utile d'établir une relation entre la réalisation et la récompense et encore plus à notre époque où

young and not so young people question the very worth of performance. We think entrusting scarce resources to those who have proven an ability to make good use of them also remains important. And we think that building up for the future, for ourselves and for coming generations, is still a powerful human motivation that should not be carelessly discouraged or frustrated.

Our approach to the White Paper is primarily based on this experience and this philosophy. For this reason, our brief will present this philosophy and suggestions based upon it. This philosophy has been at the heart of the Canadian economy and a central reason why it has done well for Canadians. We think Canadians know this and that they will reject tax reform that fails to take it into account.

This brief concentrates on the development of an appropriate tax philosophy for Canada in the seventies, rather than on the details of particular proposals of the White Paper. This philosophy differs in a number of important respects from the apparent approach of the White Paper. Philosophy is in our opinion the key position raised by the Proposals for Tax Reform. Support for or opposition to particular changes is not as important as the reasons for such support or opposition. We have made a determined effort to articulate and develop carefully our reasons for support or opposition.

Our approach attempts to reflect a long view. Our concern is for the ecology of our kind of economic environment. Our test is whether changes will strengthen or weaken the essential health of our economic environment which is the foundation of all equity, just as our natural environment is the foundation of all life.

We commend the most serious study of the implications for our economic environment of any tax measures which would favour consumption over savings and which would shift the balance even more away from individuals and private groups toward the state. These are the two central issues raised by any tax reform in Canada for the seventies.

## 1 Economic Environment and Tax Reform Perspectives

1.1 Canada inherited a matchless natural environment. Unwittingly, and, regrettably, also wittingly, we have begun to threaten it seriously. We have slowly learned about the ecology of our natural environment—for example, of how products which have passed every other test still fail the ecology test—

une quantité de jeunes et de moins jeunes contestent jusqu'à la valeur de la réalisation. Il est aussi important que nous sachions confier nos faibles ressources à ceux qui ont démontré leur habileté à s'en servir. Édifier en vue de l'avenir, soit pour nous ou pour les futures générations, c'est là une puissante motivation humaine que nous ne devons pas décourager ou contrecarrer par notre négligence.

Notre manière d'aborder les problèmes exposés dans le Livre blanc se ressent de cette expérience et de cette philosophie. Voilà pourquoi, notre mémoire exposera cette philosophie et les suggestions qu'elle propose. Cette philosophie a été au cœur de l'économie canadienne et la raison principale de son progrès. Les Canadiens le savent et rejettent la réforme fiscale qui ne tient pas compte de ce fait.

Le mémoire concentre son étude sur l'élaboration d'une philosophie fiscale appropriée au Canada des années '70, plutôt que sur les détails des propositions spéciales du Livre blanc. Cette philosophie diffère en certains points importants de la conception apparente du Livre blanc. Selon nous, la philosophie est la question principale que soulèvent les propositions de réforme fiscale. L'appui ou l'opposition aux modifications particulières ne revêtent pas l'importance des raisons qui les motivent. Nous nous sommes particulièrement efforcés d'exposer ces raisons en détail.

Notre étude essaie de refléter la largeur de ses vues. Elle s'attarde à l'écologie de notre milieu économique spécial. Nous examinons si les changements seront cause de force ou de faiblesse pour notre milieu économique qui est le fondement de toute équité, tout comme notre milieu naturel est le fondement de toute vie.

Nous recommandons d'étudier avec le plus grand sérieux l'incidence qu'exercent sur notre milieu économique les mesures fiscales qui favorisent la consommation au dépens de l'épargne et qui privent les particuliers et les groupes privés de l'équilibre pour le reporter vers l'État. Telles sont les deux questions principales que soulève toute réforme fiscale au Canada au cours des années '70.

## 1 Milieu économique et perspectives de réforme fiscale

1.1 Le Canada a hérité d'un milieu naturel sans pareil. Involontairement et malheureusement aussi volontairement, nous avons commencé à l'exposer à de graves dangers. Nous avons mis bien du temps à nous rendre compte de l'écologie de notre milieu naturel, en effet, des produits qui ont subi toutes les



because cumulatively through time they damage the very environment itself. We now know that we can irreversibly pollute a Great Lake—or even the Arctic. But this has been largely hindsight. Unfortunately, foresight cannot be proven in advance.

**1.2** We are already seeing how a little bit of inflation that no one worried much about can pollute the economic environment. All the weapons in the modern economic arsenal are not finding inflation easy to fight at acceptable cost. This fight against inflation has become a very messy business which is dangerous to our society and economy. A thoughtful and careful approach is essential when the main cost of economic mismanagement is paid by the poor and unemployed.

**1.3** The natural response to the difficulties of running more and more of the economy from Ottawa would be to turn more resources back to the people. Now is the time to let those close to the action make more of the decisions, take more of the risks and accept more of the consequences—when those far from the action aren't doing too well. Regrettably it is not generally in the nature of bureaucracies to reduce their claims on resources. Their view seems to be that if only they had more rather than less, they could do the job. Yet the broad negative reaction towards increased taxes which we have been witnessing should be a warning signal to those who still drink deeply of the conventional wisdom that government expenditures must forever lay claim to increasing portions of the national income.

**1.4** We recognize that there is a need for public expenditure on many programs including new programs. But needed expenditures should be financed primarily by pay-as-you-go taxation of income and consumption, if the real benefits of a dynamic economy are to be realized. We are now re-learning the old lesson that he who would build a house must first sit down and count the cost, to see whether he can afford it. Having failed to do this in the sixties, we are now paying the price in inflation, unemployment, record high taxes and reduced economic growth. Everyone knows how unfairly this price is distributed among Canadians.

**1.5** Canadians are far from convinced they are getting full value for their tax dollar. Much of the present government revenue requirements and related inflationary pressures are due to new government expenditure pro-

autres épreuves manquent celle de l'écologie, car considérés dans leur ensemble, ils deviennent avec le temps nuisibles au milieu lui-même. Nous avons appris par l'expérience que nous pouvons polluer irrévocablement un Grand lac ou même l'Arctique. Mais nous le savons surtout par rétrospective. Malheureusement, nous ne pouvons pas être certains de l'avenir.

**1.2** Nous constatons actuellement qu'un tout petit peu d'inflation dont personne ne se soucie, peut polluer le milieu économique. Toutes les armes de l'arsenal économique moderne suffisent à peine pour combattre l'inflation à un coût raisonnable. La lutte contre l'inflation est devenue une sale besogne remplie de dangers pour notre société et notre économie. Il est essentiel que notre approche soit sérieuse et prudente lorsque ce sont les pauvres et les chômeurs qui font les frais de la mauvaise gestion économique.

**1.3** La réaction naturelle à la concentration progressive de la gestion économique à Ottawa serait de répartir plus de richesses parmi le peuple. Il est grand temps que ceux qui sont près de l'action prennent plus de décisions, affrontent plus de risques et subissent plus de conséquences que ceux qui s'en tiennent éloignés par incompétence. Malheureusement, ce n'est généralement pas le propre des bureaucraties de réduire leurs prétentions aux richesses. Il semble qu'elles assumeront la tâche en en réclamant plus que moins. Les réactions négatives contre les fardeaux fiscaux toujours plus lourds que nous expérimentons devraient servir de signaux d'alarme à ceux qui continuent largement à se nourrir des principes conventionnels suivant lesquels les dépenses gouvernementales réclament une part croissante du revenu national.

**1.4** Nous reconnaissons que beaucoup de programmes, y compris les nouveaux, exigent l'emploi des fonds publics. Si une économie dynamique veut réaliser de vrais profits, les dépenses nécessaires doivent se financer surtout par une imposition au fur et à mesure du revenu et de la consommation. Nous réapprenons cet enseignement ancien suivant lequel celui qui projette la construction d'une maison, s'assoit d'abord pour en computer les frais et voir s'il peut les affronter. Nous n'avons pas suivi cet enseignement au cours des années soixante, aussi payons-nous le prix de l'inflation, le chômage, les impôts excessifs et une croissance économique atrophiée. Tous savent que ces maux accablent injustement le peuple canadien.

**1.5** Les Canadiens sont loin d'être convaincus qu'ils profitent de la pleine valeur de leur dollar d'imposition. Les nouveaux programmes de dépenses gouvernementales exigent des revenus, d'où les pressions inflationnaires,

grams, for which no sound forward estimates were given. No matter what tax system is adopted, until government expenditures are based on sound planning and full disclosure, no one should be expected to feel his taxes are fair.

**1.6** Thus radical tax reform before expenditure reform is to put the cart before the horse. This approach lacks the simple qualities of credibility and good sense. Who else would knowingly dare such an approach except those who have become accustomed to thinking of themselves as the sole custodians of what is good for Canada.

**1.7** No one man or group of men can make an exclusive claim to advancing the well-being of Canada. The responsibility rests on all and the only test is results. Canada has been built on the foundations of individual effort and initiative. Acceptance of the view that governments are inherently better spenders or investors of the earnings or savings of the private sector can only be destructive of these foundations. Blank cheques must not be given in advance. Each of the claims of government for more money must be proven one by one. No other approach will be acceptable to Canadians whose individual ambitions are increasingly thwarted by high prices, high interest rates and heavier taxation.

**1.8** What Canada needs is the prescription of some reality therapy for its affairs—a recognition of the hard but simple truth that a good life on this planet has always needed and still needs a good effort, and that the full effort needed won't be forthcoming if the fruits of that effort are unfairly dealt with.

**1.9** A tax system does not exist in isolation as a thing in itself. It is of central importance to the condition of the economic environment. In a word, we must not only guard the natural environment for ourselves and future generations, we must guard the economic environment as well. Not everything is right in Canada—but we would do well to ask ourselves whether we would prefer any other significantly different economic environment to the one we have. For on the whole it has served Canadians extremely well by world standards. There is every expectation it can do even better in the seventies, if we grasp the opportunities.

**1.10** Tax changes as such are one thing. But tax changes which would radically alter the economic environment are something else again. The first charge on Canadian economic policy is to preserve and strengthen the economic environment—so this must also be the

et aucune vraie prévision budgétaire n'a pu être divulguée. Peu importe le régime fiscal en usage, tant que les dépenses gouvernementales ne seront pas sainement planifiées et exposées aux yeux du public, personne ne pourra croire à la justice de ses impôts.

**1.6** Ainsi, effectuer la réforme radicale des impôts avant celle des dépenses, ce serait mettre la charrue avant les bœufs. Cette approche est dépourvue des qualités normales de crédibilité et de sagesse. Qui oserait sciemment concevoir une telle approche, si ce n'est celui qui se flatte d'être le seul gardien des biens du Canada.

**1.7** Aucun citoyen ou groupe de citoyens ne peut réclamer d'être le seul artisan de la prospérité du Canada. Tous assument cette tâche et seuls les résultats peuvent en témoigner. La nation canadienne a jeté ses fondations sur l'effort et l'initiative individuels. Si l'on accepte que les gouvernements sont naturellement de meilleurs dépensiers ou investisseurs des gains ou épargnes du secteur privé, on coopérera à la ruine de leurs fondations. On ne doit pas fournir à l'avance des chèques en blanc. Chacune des demandes d'argent provenant du gouvernement doit être justifiée individuellement. Aucune autre approche ne conviendra aux Canadiens dont les ambitions individuelles sont de plus en plus contrecarrées par les prix élevés, les hauts taux d'intérêts et la lourde imposition.

**1.8** Ce dont le Canada a besoin, c'est l'ordonnance de quelque vraie thérapie pour ses affaires, la reconnaissance de la dure mais simple vérité selon laquelle une bonne vie sur cette planète a toujours nécessité et nécessite encore un grand effort qui ne sera pas fourni s'il n'est pas employé à bon escient.

**1.9** Un régime fiscal n'existe pas dans l'isolement, comme une chose en elle-même. Il est très important pour le bon conditionnement du milieu économique. Bref, nous devons conserver non seulement le milieu naturel pour nous-mêmes et les futures générations, mais aussi le milieu économique. Tout n'est pas parfait au Canada, mais nous ferions bien de nous demander si nous préfererions un milieu économique très différent de celui que nous avons. A tout prendre, il a très bien servi les Canadiens, s'il faut en juger d'après le niveau de vie des autres pays du monde. On peut s'attendre à ce qu'il s'améliore dans le cours des années soixante-dix, si nous savons utiliser les occasions.

**1.10** Les impôts comme tels sont une chose. Mais les modifications fiscales altérant radicalement le milieu économique, sont autre chose. La première tâche qu'assume la politique économique du Canada est de préserver et de renforcer le milieu économique, par



first test of tax reform. The onus is on those who propose radical change to establish that it will preserve and strengthen the economic environment.

**1.11** It is easy to be glib about likely effects in a single year—and suggest minor adjustments may be easily made by the flip of an economic dial. But the balance of the economy, like the balance of nature, cannot safely be ignored. Imbalances can be very difficult to set right, as we are witnessing in the present fight against inflation.

**1.12** Canadians can now see that inflation control and economic growth through improved productivity are the essential foundations of my economy that hopes to be fair. It doesn't really matter how beautiful Nero's music may be, if Rome still burns. The same goes for tax changes bought in the name of equity at the expense of the economic foundations of all equity. What poor or inflation-ridden society can we point to that is also fair? It is not an acceptable road to greater tax equity to accept a reduced performance from the economy. There could be no more cruel deception than this whether by error or design—and as is always the case, it will be the hopes of the expectant disadvantaged that will be most dashed. We do not say that economic efficiency and equity are one—only that you get the most of each when they are effectively linked together. Unfair societies are not as efficient as they can be and inefficient societies are not as fair as they can be. The inefficiencies of inflation and unbalanced economic growth have produced far more unfairness in a year than the worst defects of the present tax system have in a decade.

**1.13** Achievement—in small things and in great things—is a positive human trait. The most human society is the one that most encourages achievement of every kind by individuals—a society that provides the framework for independence rather than dependence. In today's world, we must work together as well as alone. But it is independent men, not dependent men, who work best together. Individual achievement is not an anachronism, as some may think, but the very oxygen of a free society.

conséquent, ce doit être la première épreuve de la réforme fiscale. La charge repose sur ceux qui proposent un changement radical qui préserve et renforce le milieu économique.

**1.11** Il est facile de discourir longuement sur les effets probables au bout d'une seule année et de suggérer de légères modifications aussi faciles qu'une chiquenaude sur une boussole économique. On ne pourrait pas négliger l'équilibre économique, tout comme l'équilibre naturel, sans courir de danger. Il peut être parfois très difficile de rétablir l'équilibre, comme nous le constatons dans la lutte actuelle contre l'inflation.

**1.12** Les Canadiens peuvent se rendre actuellement compte que les fondations essentielles d'une économie qui espère être juste sont la lutte contre l'inflation et la croissance économique procurée par l'amélioration de la productivité. La musique artistique de Neron importe peu si Rome continue à brûler. Il en est de même des modifications fiscales effectuées au nom de la justice et aux dépens des fondations économiques de toute justice. Quelle société pauvre ou accablée par l'inflation pourrions-nous indiquer comme étant dans une situation juste? Accepter une réalisation économique réduite, ne serait pas choisir la bonne voie vers une justice fiscale plus grande. Aucune déception ne serait plus cruelle que celle-là, que ce soit par erreur ou à dessein, et comme il arrive toujours, ce sont les espoirs des défavorisés qui seront les plus ruinés. Nous ne disons pas que l'efficacité et la justice économiques sont une seule chose, mais que vous tirez le meilleur parti de chacune lorsqu'elles sont liées ensemble effectivement. Les sociétés injustes ne sont pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être et les sociétés inefficaces ne sont pas aussi justes qu'elles le pourraient. Les inefficacités de l'inflation et la croissance économique déséquilibrée ont provoqué beaucoup plus d'injustice dans une année que les pires défauts du régime fiscal actuel en a produit dans une décennie.

**1.13** La réalisation, dans les petites comme dans les grandes choses, est une caractéristique humaine positive. La société la plus humaine est celle qui encourage le plus les particuliers à toutes sortes de réalisations et celle qui procure l'indépendance plutôt que la dépendance. A notre époque, il nous faut travailler aussi bien en groupe qu'en particulier. Mais ce sont les indépendants, non les dépendants, qui travaillent le mieux ensemble. La réalisation individuelle n'est pas un anachronisme, comme certains peuvent le croire, mais l'oxygène même d'une société libre.

**1.14** Achievement has two conditions—a worthy challenge and the incentive to meet the challenge through initiative and effort. Canada is full of challenge. Let us also be certain it is full of incentive, so that there will always be the initiative to meet the challenge. For only an incentive society can be a great society.

**1.15** The size and complexity of our society is often used as an excuse for more and more central control. But this is defeatism. Canada still has a chance to learn from others and avoid the dehumanizing effects of living in a society where individual efforts is felt to count for less and less. Centralized bureaucracies are surely not the path of the future—or the approach Canada would like to take. Decentralization—leaving resources in the hands of the people who earned them and of governments closer to the people than the central government—must be the key to any tax reform that aims to strengthen rather than weaken the individual, especially the individual who will respond to the incentive of opportunity.

**1.16** These then are the perspectives for tax reform, if it is to serve Canada in the coming decade.

## 2 Appraisal of the White Paper Approach

**2.1** How well does the White Paper reflect the imperative of preserving and strengthening the economic environment which is the only basis for improving both fairness and the quality of life? Not very well at all. Unfortunately three of the major requirements—savings, inflation control and the growth of international trade and investment—and their relationship to economic growth and social needs—receive minimal consideration.

**2.2** We have discerned six main elements in the White Paper approach to tax reform:

- the social objectives;
- the equity aspects;
- the structural aspects arising out of the decision that the social and equity objectives could only be met by a radically different tax structure;

—the virtual absence of any assessment of the proposals in the light of major national objectives for the seventies—the stress on only the income tax part of the total tax system;

—the sheer size and scope of the proposals in relation to the digestive capabilities of the legislators, the tax administration, the taxpayers and their advisers; and

**1.14** La réalisation suppose deux conditions: le défi convenable et le stimulant à relever le défi au moyen de l'initiative et de l'effort. Le Canada est rempli de défis. Assurons-nous également qu'il soit rempli de stimulants, pour que l'initiative relève le défi. En effet, seule une société stimulante peut être une grande société.

**1.15** L'étendue et la complexité de notre société sont souvent employées comme excuse pour centraliser davantage le pouvoir. Mais, c'est du défaitisme. Le Canada a encore la chance d'apprendre des autres comment éviter les effets déshumanisants de vivre dans une société où, semble-t-il, l'effort particulier compte de moins en moins. Les bureaucraties centralisées ne sont certes pas la voie de l'avenir, ou l'approche que le Canada voudrait choisir. La décentralisation—remettant les ressources dans les mains du peuple qui les a gagnées et des gouvernements plus près du peuple que le gouvernement central—doit être la clé de toute réforme fiscale qui vise à renforcer plutôt qu'à affaiblir l'individu, surtout l'individu qui réagira au stimulant de l'occasion.

**1.16** Telles sont les perspectives de réforme fiscale, si elles doivent servir le Canada au cours de la future décennie.

## 2 Jugement sur les approches du Livre blanc

**2.1** Dans quelle mesure le Livre blanc reflète-t-il l'impératif de préserver et de renforcer le milieu économique qui constitue la seule base pour améliorer l'équité et la qualité de la vie? Pas trop bien. Malheureusement, on se soucie peu de trois des plus grandes exigences: l'épargne, la lutte contre l'inflation et la croissance du commerce et de l'investissement internationaux ainsi que leur relation avec la croissance économique et les besoins sociaux.

**2.2** Nous avons remarqué six éléments principaux dans l'approche du Livre blanc à la réforme fiscale:

- les objectifs sociaux;
- les aspects d'équité;
- les aspects structurels provenant de la décision suivant laquelle les objectifs sociaux et d'équité ne pourraient se réaliser que par une différente structure fiscale;
- l'absence pratique de tout jugement sur les propositions à la lumière d'objectifs nationaux supérieurs au cours des années soixante-dix—l'insistence sur la seule partie fiscale du revenu dans tout le régime fiscal actuel;

—la vraie grandeur et la vraie portée des propositions relativement aux capacités digestives des législateurs, de l'administration fiscale, des contribuables et de leurs conseillers; et



—the clear thrust of the White Paper to increase taxes on a basis which ensures that a steadily increasing share of the national income will go to the federal government.

### Social Objectives

**2.3** A major social objective of the White Paper is to relieve the level of taxation on lower income Canadians through higher exemptions. This can be achieved within the framework of the present system. Indeed, having regard to inflation, some revision is at least ten years or more overdue.

**2.4** Similarly, recognition that employees and working mothers incur expenses to earn income is long overdue. The employee deduction proposals will provoke no dispute among Canadians, unless to assert that the proposed provisions are not as fair as they might be relative to the tax treatment of expenses of other taxpayers.

**2.5** Generally, the proposed inclusion of current income items not presently included in taxable income is fairer and thus productive of social benefit. However, a serious departure from the usual principle of including in income amounts flowing from previously deductible expenses is noted in the case of strike pay which comes out of tax deductible union dues.

**2.6** There is also the question of tax avoidance. Here, the only question is as to means, not ends, once a scheme of tax avoidance that is improper has been identified. A problem may arise as to what is indeed improper avoidance. For example, under the White Paper closely-held share gains are to be taxed in full while only half of widely-held share gains are to be taxed. The White Paper appears to contemplate only half-tax treatment for closely-held shares sold in the process of becoming widely-held shares. Thus, today, it may not seem tax avoidance to "go public" and so cut the capital gains in half. But perhaps tomorrow it will, especially if special "go public" vehicles are created for this very purpose, so that the full tax is seldom if ever collected on closely-held shares. We may find stamp collections and paintings going public to get the lower rate. And why not? If a business or land can do so, why not stamp collections, when all are being treated alike at the 50% rate? And yet, will those who cannot go public feel that they are being fairly treated? Is this what we want from a tax system?

—la forte tendance du Livre blanc à augmenter les impôts de telle sorte qu'elle assure qu'une partie sans cesse croissante du revenu national aille au gouvernement fédéral.

### Objectifs sociaux

**2.3** L'objectif important qu'au point de vue social poursuit le Livre blanc est d'alléger le fardeau fiscal qui pèse sur les Canadiens à faible revenu au moyen de plus grandes exemptions. Ce qui peut se réaliser dans le cadre du régime actuel. En effet, en ce qui concerne l'inflation, nous avons attendu une révision depuis au moins dix ans.

**2.4** Également, on aurait dû reconnaître depuis longtemps que les employés et les mères qui travaillent font des dépenses pour gagner leur revenu. Les propositions de déduction des employés ne provoqueront aucune discussion parmi les Canadiens, sauf pour dire que les dispositions proposées ne satisfont pas en ce qui concerne l'imposition des dépenses des autres contribuables.

**2.5** En général, la proposition d'imposer certains revenus jusqu'ici non imposable nous semble juste et produit des bénéfices sociaux. Cependant, dans le cas des allocations de grève qui proviennent de cotisations assujetties à l'impôt, nous remarquons un sérieux manque au principe d'inclure dans le revenu des montants qui proviennent de dépenses déjà déductibles.

**2.6** Il y a aussi la question d'éviter l'impôt. Ici, la question ne porte que sur le moyen et non sur la fin, dès qu'on a découvert un plan relatif à l'évitement injuste de l'impôt. L'explication de ce qu'on entend par là, soulèvera peut-être un problème. Par exemple, aux termes du Livre blanc, les gains réalisés sur les actions privées sont assujettis à une pleine imposition, tandis qu'on imposera seulement la moitié des gains provenant d'actions publiques. Le Livre blanc, semble-t-il, prévoit d'imposer à moitié les actions privées qui sont vendues lorsque la société a entrepris les démarches pour devenir publique. Ainsi, ce ne serait pas actuellement éviter l'impôt que de «devenir public» et de couper de la moitié les gains de capital. Ce le sera peut-être demain, surtout si l'on crée des véhicules qui fonctionneront sur le plan «public», de sorte qu'on percevra rarement le plein impôt, si jamais on le percevait, sur les actions privées. Nous pourrions trouver des collections de timbres et des peintures qui deviendront publiques pour obtenir un meilleur taux. Et pourquoi pas? Si une entreprise ou une propriété peut le faire, pourquoi pas des collections de timbres, lorsque tout est placé sur le même taux de 50 p. 100? Et alors, ceux qui ne pourront pas passer

**2.7** Many of the features of the present tax law complained of in the White Paper are in this category. At one time, they were regarded as proper—now they are regarded as being improper. What makes a tax legally avoided also improperly avoided? How can one tell in advance, especially if the government has not been able to do so or has not seen fit to do so? And if one can, why not say so in the law?

**2.8** In too many cases, the sound "let the punishment fit the crime" approach is abandoned for the approach that if anyone has ever committed or might ever be able to commit "a crime," everyone must be punished. This is not a sound approach. The proposed global approach to "loopholes" is neither fair nor socially constructive. All Canadians will support elimination of "genuine" loopholes. But serious questions need to be raised about the White Paper approach. Are all the alleged loopholes really loopholes? And even if they are, must they be dealt with by major structural changes with serious and uncertain side effects?

**2.9** The final social objective is to subject capital gains to tax. However, the case is far from clear for a country with the fantastic potential for development which Canada has. More important is the possibly unintended effect and thrust of the White Paper not simply to tax capital gains, but to do so in a way that, along with other changes, will seriously downgrade and impair the role of private capital in Canadian hands. If capital gains are to be taxed, it is essential that the tax be structured so that the adverse effects on savings and risk taking are minimized, and so that there is a minimum impact on the efficiency of capital markets. We expand upon our views in this regard in Chapter 3.

**2.10** Two separate but closely linked social objectives do not appear to be among the objectives of the White Paper. The first is the importance of strengthening the individual element in our society through incentives to achievement. The second is the importance of strengthening the pluralism of our society by seeking to broaden the direct participation of more Canadians in their own economy through savings and investment. It is essential that they be included among the social objectives of the ultimate tax reform.

sur le plan public, se croiront-ils traités justement? Est-ce ce que nous attendons d'un régime fiscal?

**2.7** Bien des éléments de la loi fiscale actuelle dont le Livre blanc se plaint appartiennent à cette catégorie. Un moment, nous les avons considérés comme justes, mais maintenant nous en voyons l'injustice. Qu'est-ce qui fait qu'un impôt soit évité légalement ou illégalement? Comment pourrait-on le dire à l'avance, surtout lorsque le gouvernement n'en n'a pas été capable ou n'a pas été disposé à le dire? Et si l'on peut, pourquoi ne pas le mentionner dans la loi?

**2.8** Trop souvent, nous abandonnons la saine approche «que la punition soit proportionnée au délit» pour l'autre suivant laquelle: si quelqu'un a déjà commis un délit ou pourrait en commettre un, qu'il soit puni. Ce n'est pas une saine approche. La proposition de l'approche globale relative aux «failles» n'est ni juste ni constructive. Tous les Canadiens seront d'accord pour éliminer les «vraies» failles. Mais nous devons élever des doutes sérieux concernant l'approche du Livre blanc. Les supposées failles, sont-elles toutes réelles? et même si elles l'étaient, devrait-on y remédier par des modifications structurales importantes entraînant des effets secondaires graves et incertains?

**2.9** L'objectif social final est d'assujettir les gains de capital à l'impôt. Cependant, le cas est loin d'être clair pour un pays comme le Canada qui possède une puissance fantastique de développement. Chose plus importante encore, le Livre blanc exerce une pression involontaire visant non seulement à imposer les gains de capital, mais à le faire de telle sorte qu'avec d'autres changements, il réduira et altérera sérieusement le rôle du capital privé aux mains des Canadiens. Si l'on doit imposer les gains de capital, il est essentiel de structurer l'impôt de façon à en minimiser les effets nocifs et les risques, et à réduire au minimum l'incidence sur l'efficacité des marchés de capitaux. Nous exposerons notre opinion à cet égard au chapitre 3.

**2.10** Deux objectifs sociaux séparés mais étroitement liés n'apparaissent pas parmi ceux du Livre blanc. Le premier est l'importance de renforcer l'élément individuel de notre société en accordant des stimulants à la réalisation. Le second est l'importance de renforcer le pluralisme de notre société en cherchant à élargir la participation directe de plus nombreux Canadiens à leur propre économie, au moyen de l'épargne et de l'investissement. Il est essentiel de les inclure parmi les objectifs sociaux de la dernière réforme fiscale.



## Equity Aspects

**2.11** There is little doubt that widening the tax base by including many previously excluded items of income and broadening deductibility of legitimate employment expenses improves the equity of the tax system. While this is important, this is regrettably the only significant equity contribution of the proposals. Of course, the reduction of unrealistic and punitive top rates is equitable, but the balance of the rate structure changes do not improve equity for middle income taxpayers, but rather worsen it.

**2.12** While a top 50% rate is sound in principle, we do not count on it being held by both federal and provincial governments. We are thus wary of the inflexibility of a system which depends on a roughly equal top corporate and personal rate. For example, a top corporate rate of 54% and a top personal rate of 56% will mean an effective 60% rate on distributed or integrated business earnings of closely-held corporations. This increase of 20% over the 50% proposed rate is not insignificant—and, constitutes a real threat to the viability and reality of the integration proposal—especially as each of these rates is only slightly higher than the 50% and is quite in line with some existing rates when the provinces are taken into account.

**2.13** The equity defects of the White Paper proposals are several—and major:

- unreal inflationary gains will be taxed without alleviation, while real losses will not be fully recognized where inflation is significant;
- the proposed exemptions and rate levels will become increasingly inappropriate in real terms through the effects of inflation.
- the different integration and capital gains rate proposals for closely-held, widely-held and foreign corporations will create a host of inequities between people in essentially the same position, depending on their status and their ability to shift from a less favourable to a more favourable status. These inequities will be dramatic in many cases—and could be an incitement to tax manipulation;
- the negative effects of the White Paper proposals on economic growth and inflation control will hurt every taxpayer but especially the lower income taxpayers;
- the taxing of small corporations on the same basis as the largest corporations

## Équité

**2.11** Sans doute, pouvons-nous rendre le régime fiscal plus équitable en élargissant l'assiette de l'impôt par l'inclusion de certains éléments de revenu auparavant exclus et par une déduction plus grande des frais professionnels légitimes. Bien qu'elle soit importante, c'est malheureusement la seule contribution substantielle que les propositions apportent à l'équité. Naturellement, la réduction des taux maximaux irréels et punitifs est juste, mais l'équilibre des changements effectués dans la structure des impôts ne les rend pas plus équitables pour les contribuables de revenu moyen, mais les rend pires.

**2.12** Le taux maximal de 50 p. 100 est sain en principe, aussi ne comptons-nous pas que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux le maintiennent. Nous nous méfions de l'inflexibilité d'un régime qui est établi sur un taux maximal social et personnel à peu près égal. Par exemple, un taux maximal de sociétés de 54 p. 100 et un taux maximal de particuliers de 56 p. 100 signifieront un taux effectif de 60 p. 100 sur les gains distribués ou intégrés des corporations privées. Cette augmentation de 20 p. 100 sur le taux proposé de 50 p. 100 est significative et constitue une véritable menace contre la viabilité et la réalité de l'intégration proposée, surtout lorsque chacun de ces taux n'est que légèrement supérieur à 50 p. 100 et est en parfaite harmonie avec certains taux actuels, compte tenu des provinces.

**2.13** Voici les principaux défauts des propositions du Livre blanc:

- des gains inflationnaires irréels seront imposés sans allègement, tandis que les pertes réelles ne seront pas pleinement reconnues lorsque l'inflation est importante;
- les exemptions proposées et les niveaux de taux deviendront granduellement inopportuns par suite de l'inflation;
- les propositions relatives à l'intégration différente et au taux d'imposition des gains de capital chez les corporations privées, publiques et étrangères créeront une quantité d'injustices parmi les citoyens essentiellement dans la même situation, selon leur statut et leur habilité à passer à un statut plus avantageux. Dans certains cas, ces injustices deviendront dramatiques et pourront inciter à l'agiotage des impôts;
- les effets négatifs que les propositions du Livre blanc produiront sur la croissance économique et l'inflation, porteront atteinte à tout contribuable mais surtout celui à faible revenu;
- l'imposition des petites corporations sur la même base que les grandes ne fait

- merely strengthens the advantage that the large always have over the small;
- the man who creates and saves may be subject to a combined 75% estate and capital gains tax, while the man who spends may be subject only to a 25% capital gains tax;
- the roll-over of capital gains taxation on death will, in practice, discriminate severely between those who leave assets that must be sold, thus attracting capital gains taxation, and those who can avoid such a sale;
- proposals which frankly set out to discriminate against non-residents may appeal to self-interested nationalism, but can hardly represent an improvement in equity. It is the essence of equity that it be capable of application to all. Where it cannot be so applied, whatever else it may be, it is not equity; and
- the proposal to deny legitimate business expenses presently deductible for the purpose of determining taxable income. It is not fair to tax income while denying deduction of the costs of earning it.

### Structural proposals

**2.14** None of the three requirements of good structure are present in the structural proposals of the White Paper:

- durability
- understandability
- flexibility

The integration of personal and corporate taxes, the distinctions between three forms of corporation, and the differential capital gains treatment of different shares and real assets would create such complexity, inflexibility, inequity of treatment and tax-motivated decision making that the new system would be inherently unstable.

**2.15** The tax stakes of different status will be so high that the system will come under severe strain almost immediately. The choices will involve 50% tax reductions on dividends or capital gains, 50% increases in loss deductions, and from generation to generation avoidance of capital gains taxation, depending on how deals are structured. Past experience makes it quite clear that the results of this will not long be tolerated, so that the instability will quickly lead to a lack of durability as well.

- que renforcer l'avantage que les grandes ont toujours eu sur les petites;
- celui qui crée et épargne peut être assujéti à un impôt successoral de 75 p. 100 et à un autre sur les gains de capital en même temps, tandis que celui qui dépense ne peut être assujéti qu'à un impôt sur les gains de capital de 25 p. 100;
- le roulement de l'imposition des gains de capital sur les biens transmis par décès établit en pratique une grave discrimination entre ceux qui laissent des biens qui doivent être vendus, attirant ainsi l'impôt sur les gains de capital, et ceux qui peuvent éviter une telle vente;
- les propositions qui établissent franchement une discrimination contre les non-résidents peuvent faire appel à un nationaliste égoïste, mais peuvent à peine procurer plus de justice. Il est de l'essence de l'équité de s'appliquer à tous. Lorsqu'on ne peut pas l'appliquer, cela peut être tout autre chose, mais ce n'est pas de l'équité; et
- la proposition de refuser à l'entreprise légitime des dépenses actuellement déductibles en vue de déterminer le revenu imposable. Ce n'est pas juste d'imposer le revenu tandis qu'on refuse de déduire les coûts pour l'acquérir.

### Propositions structurales

**2.14** Aucune des trois exigences d'une bonne structure n'apparaît dans les propositions structurales du Livre blanc:

- durée
- compréhension
- souplesse

L'intégration des impôts sur les particuliers et sur les sociétés, les distinctions entre les trois formes de corporations et le traitement différentiel des gains de capital sur les différentes actions et les divers biens immobiliers créeraient une telle complexité, inflexibilité et inéquité de traitement et de décision relativement à l'impôt, que le nouveau régime serait fondamentalement instable.

**2.15** L'enjeu d'imposition frappant les divers statuts serait si élevé que le système affronterait une grave difficulté presque au début. Les choix se porteront sur des allègements fiscaux de 50 p. 100 sur les dividendes ou les gains de capital, sur des augmentations de déductions pour pertes, et d'une génération à l'autre sur l'évitement des impôts qui frappent les gains de capital, selon la teneur des accords. A la lumière des événements passés, il est évident que les effets de ceux-ci ne seront pas tolérés et que l'instabilité qui en découlera limitera leur durée.



**2.16** The case for radical reform of the tax structure is far from proven in the White Paper. The alleged need for radical reform is largely a facile assertion that has gained some currency through frequent unthinking repetition, more by way of ritual chant than documented evidence. The hard gains for people are not documented while the disadvantages are numerous and clear. The case for radical reform does not arise so much in the real world as in the minds of theoreticians who are seeking the conceptually pure tax system as a thing in itself—a modern day version of art for art's sake. This may be suited to the groves of Academe—but not to the reality of Canada in the world of the seventies.

**2.17** A stated aim of the revised tax structure is to reduce tax motivated decisions by putting capital gains and income on a comparable tax basis and achieving a common personal and corporate tax rate so that corporate and personal tax can be integrated—thus eliminating the so-called surplus problem. The authors of the White Paper proposals had to recognize that this approach will not work for the large corporations that do most of the business in this country. Despite this sound conclusion, they would still not let go of the twin ideas of capital gains as income and integration of corporate and personal income tax. They failed to recognize the distortions and instability inherent in two sets of rules and effective tax rates applied to essentially the same assets and income and they have tried to cure an admittedly unworkable approach by applying it only half way. Instead, they should have faced the fact that if treating gains as income and the corporate tax as a tax on shareholders would not work for most business in Canada this logically required abandoning once and for all as unworkable both capital gains as income and integration for all assets and corporations. The resort to the closely-held widely-held distinction and to half-gains as income and half-integration is simply an unsuccessful salvage operation.

**2.18** Three further structural deficiencies are clear but are not recognized in the White Paper:

—if capital gains are to be taxed, they must be taxed on a separate basis which reflects their different character. It is one

**2.16** Le Livre blanc est loin de prouver le besoin de réforme radicale du régime fiscal. La supposée nécessité de réforme radicale est en grande partie une assertion facile qui a gagné du terrain par une répétition irréfléchie ressemblant davantage à un chant rituel qu'à une preuve se fondant sur des documents. Aucun document ne prouve la difficulté qu'éprouvent les gens à se procurer les gains, tandis que les désavantages sont nombreux et évidents. Le besoin de réforme fiscale ne provient pas tant du monde réel que des cervaux de théoriciens qui recherchent intellectuellement le régime fiscal pur comme une chose en elle-même, sorte de version moderne de l'art pour l'art. Il pourrait convenir au bois d'Akadémos, mais non pas à la situation réelle du Canada dans l'univers des années soixante-dix.

**2.17** L'objectif connu du régime fiscal révisé est de réduire les décisions relatives à l'impôt en plaçant les gains de capital et le revenu sur une base de comparaison et en réalisant un taux commun des impôts sur les particuliers et sur les sociétés pour les intégrer; on éliminerait ainsi le prétendu problème des excédents. Les auteurs du Livre blanc reconnaîtront que cette approche ne s'appliquera pas aux grandes corporations qui réalisent la plupart de leurs affaires dans ce pays. Malgré cette saine conclusion, ils s'obstinent à maintenir les idées jumelles: considérer les gains de capital comme un revenu et intégrer les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés. Ils n'ont pas réussi à comprendre que les deux séries de règles et de taux effectifs d'imposition, appliquées essentiellement aux mêmes avoirs et au même revenu causeraient des déviations et de l'instabilité, et ils ont essayé de remédier à cette approche irréalisable, comme ils l'avouent eux-mêmes, en l'appliquant à moitié. Au contraire, ils auraient dû comprendre que considérer les gains comme un revenu et l'impôt sur les sociétés comme un impôt sur les actionnaires serait inapplicable à la plupart des entreprises du Canada; donc cela signifie qu'ils ne pourront jamais réaliser cette conception des gains de capital comme un revenu et l'intégration de tous les avoirs et des corporations. Le recours à la distinction entre les sociétés privées et publiques et aux demi-gains comme revenu et demi-intégration, c'est simplement une opération infructueuse de sauvetage.

**2.18** Le Livre blanc ne reconnaît pas trois autres déficiences structurales qui cependant sont évidentes:

—si les gains de capital doivent être assujettis à l'impôt, ils devraient l'être sur une base diverse qui reflète leur caractère

thing to say the growth of the tree is to be taxed—quite another to say it is to be taxed as though that growth were the equivalent of edible fruit, or that taxing the tree will have no effect on the quantity of fruit;

—if shareholders in Canadian companies are to be relieved of tax on dividends, this should be done directly rather than by saying the corporate tax is wholly or partly a tax on shareholders—which in a large number of cases it probably is not. It is unnecessary to weave vast unprovable theories to take such a simple step; and

—if there is any possibility that governments, federal or provincial, may want higher than 50 per cent rates for either or both of personal or corporate taxes, as there certainly seems to be, it is folly to hang an entire new tax structure by the thin uncertain thread of top 50 per cent rates, however desirable those rates may seem. It is unreasonable to expect that federal and provincial governments, over the years to come, will collectively man the ramparts and defend the 50% rates to the end. This being so, a system which depends so heavily upon this single thread should never be introduced.

**2.19** People don't like to be told the "system" won't let them do what they want. It is thus unreasonable and impracticable to bind future generations by introducing a system with rigid requirements. Rather we should retain a flexible system where changes in corporate income tax can occur without requiring changes in the personal income tax, and vice versa, and where changes in the taxation of income can occur without requiring changes in the taxation of capital, and vice versa.

The integrated personal and corporate tax coupled with capital gains as income simply puts too many different things into the same basket for changes to be made easily or smoothly. Surely no one believes that we are getting a unique timeless tax system immune from the corruptions of time or the changing aspirations of men.

**2.20** We might be less concerned if there was some encouraging evidence from other coun-

différent. C'est une chose de dire que la croissance de l'arbre doit être imposée, et une autre de prétendre qu'il doit être imposé comme si la croissance était l'équivalent d'un fruit comestible, ou comme si l'imposition de l'arbre n'avait aucun effet sur la quantité des fruits;

—si les actionnaires des compagnies canadiennes doivent jouir d'allègements d'impôts sur les dividendes, on doit le faire directement plutôt que de dire que l'impôt sur les sociétés est en tout ou en partie un impôt sur les actionnaires, ce qui n'est pas vrai pour une grande partie des cas. Il n'est pas nécessaire d'élaborer de vastes théories indémontrables pour entreprendre une telle démarche; et

—s'il est possible que les gouvernements, fédéral et provinciaux désirent établir des taux supérieurs à 50 p. 100 pour un ou les deux impôts sur les particuliers ou sur les sociétés, comme on peut le prévoir, ce serait folie de suspendre tout un nouveau régime fiscal au mince fil des taux maximaux de 50 p. 100, aussi désirables qu'ils puissent sembler. Il serait déraisonnable de s'attendre à ce que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, arment conjointement les remparts, au cours des années, pour assurer la défense à outrance des taux de 50 p. 100. Dans ce cas, on ne devrait jamais introduire un régime qui dépend tellement de ce simple fil.

**2.19** Les gens n'aiment pas à entendre dire que le «régime» ne leur permettra pas de faire ce qu'ils veulent. Il est donc déraisonnable et impossible d'obliger les futures générations à accepter un régime dont les exigences sont rigides. Nous devrions plutôt conserver un régime flexible où des changements peuvent être apportés à l'impôt sur le revenu des sociétés sans exiger des modifications à l'impôt sur le revenu des particuliers, et vice versa, et où des changements dans l'imposition du revenu peuvent se produire sans exiger des modifications dans l'imposition du capital, et vice versa. L'intégration de l'impôt sur le revenu des particuliers avec celui sur le revenu des sociétés, conjuguée avec les gains de capital, met tout simplement trop de choses différentes dans le même panier pour permettre que des changements puissent être opérés avec facilité et sans heurts. De toute évidence, personne ne saurait croire que nous sommes en train d'ériger un système fiscal qui serait exceptionnel et permanent, ni que ce système serait à l'abri des érosions que le temps écoulé inflige ou que lui feront subir les évolutions de l'homme et de ses aspirations.

**2.20** Nous aurions moins lieu de nous préoccuper s'il y avait une encourageante preuve



tries that these approaches, despite their apparent disadvantages, might actually work in practice. Unfortunately, the only evidence is negative.

**2.21** Finally, there is no public demand for these structural changes. There is no widespread insistence that capital gains be taxed more heavily in Canada than in the United States. The tax technicians in the private sector do not support the need for these different classifications of companies, with radically differing tax treatment. Rather, their rejection is unanimous. Nor do these technicians regard half-integration as remotely the technical equivalent of the full integration that has been rejected for most of the business income in Canada—or as having material advantages over the simpler, more flexible and time-tested dividend tax credit. The question that arises is—who does want this new tax technology?

**2.22** The answer is—whoever they are, there can't be many of them. And whatever makes them want the new technology has no discernible link with the social objectives of the reform unless, of course, the downgrading of the role of private capital in Canadian hands is regarded as an important social objective. In that case, we would predict rejection of such an approach by Canadians, once they understand that the true meaning of the new tax technology is not just technological but ideological—calling for the transfer of still more resources into the hands of the state, while leaving less in the hands of the public and/or private enterprise.

**2.23** The English poet William Blake was able to see the whole of the world in a grain of sand. The authors of the White Paper seem to have had a comparable vision. But no practical engineer has ever based any plans on Blake's vision. It is equally unworkable to base tax reform on a vision which sees capital as income and the corporate tax as a tax on shareholders, while remaining unable to see all corporations as corporations, all people as people and all investments as investments.

**2.24** Tax structure should be related to objectives. It is important to note that none of

émanant d'autres pays qui indiquerait que, malgré leurs désavantages apparents, ces façons de voir pourraient être mises en pratique de manière satisfaisante. La seule indication dont nous disposons à ce sujet est malheureusement de portée négative.

**2.21** Enfin, le public ne demande pas de tels changements de structure. Il n'y a pas une majorité de gens qui insistent pour que les gains de capital soient imposés plus lourdement au Canada qu'ils ne le sont aux États-Unis. Dans le secteur privé, les spécialistes en fiscalité ne soutiennent pas qu'il est nécessaire de classer les sociétés de manières différentes, ce qui entraînerait nécessairement de radicales différences du point de vue de l'impôt. En fait, ils s'y opposent unanimement. Ces spécialistes sont bien loin d'estimer qu'une demi-intégration corresponde à l'intégration totale qui a été condamnée par la plupart des contribuables du monde des affaires au Canada; pour eux, cette demi-intégration ne présente pas d'avantages concrets si on la compare à la méthode plus simple, plus flexible, consacrée par le temps et qui est celle du crédit d'impôt pour dividendes. La question qui se pose est celle-ci: Qui, en réalité, veut de cette nouvelle philosophie fiscale?

**2.22** La réponse est qu'il ne saurait y en avoir beaucoup qui veuillent de cette nouvelle fiscalisation. Et les mobiles de ceux qui la souhaitent n'ont aucun rapport apparent avec les objectifs sociaux de la réforme, à moins, naturellement, que l'affaiblissement continu des capitaux que possèdent les particuliers au Canada ne soit tenu pour un important objectif sociologique. Dans ce cas, nous pensons pouvoir prédire que les Canadiens s'opposeraient aux théories préconisées dès qu'ils comprendraient que la nouvelle technologie fiscale n'est pas seulement technologique mais idéologique en ce qu'elle déclencherait le transfert de plus nombreuses ressources au profit de l'État tout en réduisant l'avoir du public et de l'industrie privée.

**2.23** Le poète anglais William Blake voyait tout l'univers dans un seul grain de sable. Les auteurs du Livre blanc semble disposer d'une perception similaire. Mais aucun ingénieur réaliste n'a jamais fait de plans en se fondant sur la vision de Blake. Il est tout aussi impraticable d'ériger des réformes fiscales sur une vision du capital en tant que revenu et de l'impôt sur le revenu des sociétés comme impôt à faire subir aux actionnaires; simultanément, on demeure incapable de voir les sociétés en tant que sociétés, les citoyens comme tels et tous les placements en tant que placements.

**2.24** La structure fiscale devrait être en corrélation avec les objectifs. Il est important

the social objectives of the White Paper require a radical new income tax structure, while the most important equity defects of the White Paper proposals flow from the proposed new structure.

### National Objectives Test

**2.25** Fair treatment in taxation is unquestionably an important national objective. So too is recognition of the actual impact of the tax system on lower income Canadians. There can be no objection that these objectives were given a high place in testing proposals for tax reform.

**2.26** It is important to note that these are people tests—which is as it should be. None of the changes proposed in respect of the basic structure, capital gains, international income or the mineral industries are suitably subjected to the national objectives or people test. Rather, they are approached from the far too narrow focus of federal income taxation as a thing in itself largely divorced from economic effects and other taxes.

**2.27** The tax system as a whole—and not just the income tax part of it—is a major instrument for achieving national objectives. But like any instrument, it must be designed for particular purposes if it is to help achieve them. A basic defect of the White Paper approach is its excessive emphasis on the problems of tax technology and an insufficient recognition of national objectives in people terms. It cannot be repeated too often that the only source of real and lasting improvements in the well-being of people comes from high productivity economic growth.

**2.28** Thus in the White Paper the technology problems of the dual corporate rate took precedence over the people problems of small business and their importance for the renewal of the economy by a continuous stream of new entrants.

**2.29** Similarly, the difficulties of distinguishing capital gains from income in some marginal cases led to a decision to ignore the real differences between them and the acceptance of the adverse economic and social

de noter qu'aucun des objectifs sociaux du Livre blanc n'exige de structure fiscale fondamentalement neuve alors que les principales injustices des propositions du Livre blanc procèdent de la structure nouvelle qui est envisagée.

### Test des objectifs nationaux

**2.25** Il est incontestable que la justice fiscale est un important objectif national. Il est tout aussi important de se rendre compte des répercussions réelles du système fiscal sur la situation des Canadiens dont les revenus sont peu élevés. Il ne saurait y avoir d'objection au fait d'accorder à ces objectifs une place de premier plan pour ce qui est de mettre à l'épreuve les propositions de réforme fiscale.

**2.26** Il est important de noter qu'il s'agit là de tests impliquant les citoyens, ce qui est dans l'ordre des choses. En ce qui touche à la structure fondamentale, aux gains en capital, aux revenus de placements à l'étranger ou à l'industrie minière, aucun des changements proposés n'est convenablement subordonné aux objectifs nationaux ni aux intérêts des gens. Ceux-ci n'entrent plutôt en jeu que par le trop étroit canal de la fiscalité fédérale et qu'en tant que matière autonome nettement dissociée des répercussions économiques et d'autres impôts.

**2.27** Le système fiscal dans son ensemble—et non pas seulement l'impôt sur le revenu qui en est une composante—est un outil important qui permet d'atteindre des objectifs nationaux. Cependant, comme tout autre outil, il doit être conçu dans des buts bien définis afin qu'il contribue à atteindre ces objectifs. Un défaut fondamental du Livre blanc réside dans l'excessive importance qu'il attache aux problèmes de technologie fiscale et, aussi, en ce qu'il n'accorde pas la place qui convient aux objectifs nationaux en ce qui concerne les citoyens. On ne répètera jamais trop que la seule source de réelles et durables améliorations du bien-être social provient de l'expansion économique.

**2.28** C'est ainsi que, dans le Livre blanc, les problèmes technologiques du double taux d'impôt sur le revenu des sociétés a pris le pas sur les problèmes de gens engagés dans de petites entreprises et sur l'importance que ceux-ci représentent dans le renouvellement de l'économie du fait qu'il y entre constamment de nouveaux participants.

**2.29** De même manière, la difficulté qu'il y a à discerner les gains en capital par rapport au revenu, dans certains cas marginaux, a fait prendre la décision de ne pas tenir compte des différences réelles qui existent



consequences of taxing capital gains as income.

**2.30** Further, the ambition for a radically new tax structure based on concepts not accepted anywhere else has led to proposals which would produce several potential adverse side effects. These would be seriously detrimental to savings, inflation control, international competitiveness, high productivity industry, new innovative business, regional balance and development, Canadian ownership and the Canadian stake in efficient and non-discriminatory national and international capital markets.

**2.31** How could this happen in a major government document? There would appear to be two principal reasons:

- the feeling that a timeless basic tax system was the most important thing to discover and work out; and

- the feeling that fiscal and monetary policy, and perhaps government loans and grants or government corporations such as a Canada Development Corporation, can offset the damaging implications of the White Paper for growth, inflation control and regional development.

**2.32** The fact is that our national objectives will not be easy to achieve and all our policies should mutually support each other. We can't afford the luxury of a tax system at cross purposes with national objectives. The very rigidity of the tax structure package—capital as income, the corporate tax as a tax on shareholders, and a common top corporate and personal rate—drastically reduces the flexibility of response that any large system needs in a period of accelerating change like the seventies. It is ironic that at a time when established structures are more and more subject to searching criticism and substantial change, the Canadian income tax system—which is a major structure indeed—is to be virtually set in concrete, as far as future flexibility is concerned.

#### Size and Scope of Proposals

**2.33** It is apparent we do not regard the White Paper proposals as constituting a tax

entre les deux et l'on a été conduit à accepter les conséquences—défavorables à l'économie et à la société—provoquées par la taxation de gains en capital en tant que revenu.

**2.30** En outre, le désir ambitieux d'instaurer une structure fiscale complètement nouvelle et fondée sur des conceptions que nul n'adoptées ailleurs, a mené à des propositions qui produiraient plusieurs répercussions nettement défavorables. Celles-ci seraient sérieusement préjudiciables à l'épargne, au freinage de l'inflation, à la concurrence sur les marchés étrangers, à une grande productivité industrielle, à l'essor de nouvelles firmes, à l'équilibre et au développement régionaux, à la propriété canadienne ainsi qu'à son enjeu sur les marchés efficaces et équitables tant au Canada qu'à l'étranger.

**2.31** Comment cela a-t-il pu se produire dans un document majeur du Gouvernement? Il semblerait qu'il y a eu deux raisons principales:

- le sentiment que la chose la plus importante à découvrir et à mettre en pratique était un système fiscal de base qui serait éternel; et

- le sentiment que la politique monétaire et fiscale, et peut-être les prêts et bourses du Gouvernement ou des sociétés gouvernementales telles que la Canada Development Corporation peuvent compenser les conséquences défavorables du Livre blanc en ce qui se rapporte à l'expansion, au contrôle de l'inflation et au développement régional.

**2.32** Il est de fait que nos objectifs nationaux ne seront pas faciles à réaliser et que tous nos programmes doivent se soutenir mutuellement. Nous ne pouvons pas nous permettre le luxe d'un système fiscal qui irait à l'encontre des objectifs nationaux. La rigidité même de l'ensemble de la structure fiscale—le capital en tant que revenu, l'impôt sur le revenu des sociétés en tant que taxe imposée aux actionnaires et un taux commun aux sociétés et aux particuliers—tout cela diminue brutalement la flexibilité dont a besoin tout système important en une période d'évolution accélérée telle que celle des années 70. Il y a de l'ironie dans le fait qu'en une époque où toutes les structures en place sont de plus en plus soumises à de rigoureuses critiques et à de substantiels changements, le système fiscal canadien—qui est indubitablement une structure d'importance majeure—se trouve être sur le point d'être coulé dans du béton, virtuellement, en ce qui touche à la flexibilité de l'avenir.

#### Étendue et portée des propositions

**2.33** Il est apparent que nous ne tenons pas les propositions du Livre blanc pour un plat

meal from a master chef. But even if we did, we do not think it is possible to digest at a single meal the quantity of dishes contained in the White Paper.

**2.34** Income tax is a very pervasive influence in our society and economy—and in the world economy as well. It is impossible to assess in a definitive manner the impact of radical change in such a pervasive influence. The range of initial, cumulative, and offsetting behavioural reactions of people inside and outside Canada is simply too broad to assess.

**2.35** The number of skilled people able to grasp the implication of such major change, the number able to administer an infinitely more complex system and the number able to respond as taxpayers is each highly limited. There is simply no way the proposed plan is logistically feasible in an acceptable and relatively smooth way in anything remotely approaching a one or two year time-table. Insisting on more change than can be digested will almost surely mean less effective reform in the end. This would damage the credibility of government's ability to cope.

**2.36** The major reforms should first achieve broad consensus—and then be introduced in an orderly fashion. To attempt more will jeopardize not only general tax reform objectives, but other equally or more important national policy objectives as well. The time for choice based on sound priorities and good payoff is here.

#### Share of National Income to Federal Government

**2.37** The revenue implications of the White Paper suggest that little has been learned from experience. In the sixties, governments failed to reduce private demands on the economy to match increasing public demands. Result: inflation. This happened by failing to tax to pay—in other words, a failure to match new expenditures with new tax revenues. Now, the reverse is proposed—to get in new tax revenues without any proposed new expenditures having been first presented to and passed by Parliament. In each case, the aim seems to have been to avoid having to face the public with the costs of particular expenditure programs at the time they were

fiscal digne d'un maître-queux. Même si nous les acceptions de telle manière, nous ne croyons pas qu'il soit possible de digérer au cours d'un seul et même repas le nombre de mets que le Livre blanc contient.

**2.34** L'impôt sur le revenu constitue une influence dominante et qui se fait sentir partout dans notre société, notre économie aussi bien que dans l'économie mondiale. Il est impossible d'évaluer avec précision les effets du choc qu'un changement brutal produirait, du fait de l'influence générale qu'exerce la fiscalité. Il est uniment impossible de s'en rendre compte à cause du large éventail de réactions initiales, cumulatives, démoralisantes que ce changement provoquerait, au Canada et ailleurs.

**2.35** Très peu nombreux sont ceux qui, gens capables, peuvent jauger les répercussions d'une évolution aussi nette ou qui puissent administrer un système infiniment plus complexe ou, encore, qui, étant contribuables, puissent y réagir de manière logique. Il est simplement hors de question que le projet soit logistiquement viable sans heurts et ce sur une période même plus étendue qu'un ou deux ans. Le fait d'insister sur un changement trop brusque, sans transition, ne saurait entraîner en fin de compte qu'une réforme moins efficace. Ceci porterait atteinte à la confiance que devrait inspirer un gouvernement à la hauteur de sa tâche.

**2.36** Des réformes majeures devraient d'abord être soutenues par l'assentiment du plus grand nombre; ensuite, elles ne doivent être adoptées que dans l'ordre et la mesure. D'essayer de faire trop et trop vite mettrait en péril non seulement la réussite de certaines réformes fiscales d'ordre général mais aussi, du même coup, le succès de plus importants plans nationaux. C'est ici et maintenant qu'un choix fondé sur un ordre prioritaire logique s'avèrera très rentable.

#### Portion du revenu national allant au gouvernement fédéral

**2.37** Les répercussions trésorières du Livre blanc incitent à croire que l'expérience a très peu enseigné. Dans les années 60, les gouvernements n'ont pas réussi à réduire les demandes faites à l'économie par le secteur privé en vue du maintien d'un équilibre avec celles du secteur public. La résultante en a été l'inflation. Ceci s'est poursuivi parce que l'on n'a pas su imposer logiquement, c'est-à-dire que l'on n'est pas parvenu à couvrir de nouvelles dépenses par de nouvelles rentrées fiscales correspondantes. Maintenant le contraire est proposé et l'on souhaite avoir de nouvelles rentrées fiscales sans que de nouvelles dépenses aient d'abord été soumises



introduced. This "blank cheques" in advance type of approach is simply not acceptable to sensible Canadians in 1970.

**2.38** Taxes have historically been the symbol of governments that have pressed the people too hard. A frank, open and responsible approach to any further increase in taxes is now an urgent priority if the viability of government itself is not to be threatened.

**2.39** The White Paper fails the revenue test on seven counts:

- it involves an immediate increase in taxes on the basis of the tax take in 1969—probably in excess of one billion dollars when in full effect. This is a huge sum—and is at complete odds with the position of the federal government in requesting financial restraint. Is this an example of do as I say, not as I do? This approach strikes at the heart of the trust essential to effective government;

- no provision is made to increase exemptions and rate thresholds to reflect inflation. Not only is this unfair, especially for those below the top rates, but it would inflate the fiscal dividend already declared to itself by the federal government in the White Paper. Thus, in reality, the real tax increase in our inflationary environment will greatly exceed the one billion dollar figure. It is no answer to say the rates were set to produce a certain result in 1969, when the reform is proposed for 1971. If tax constraint were the policy of the White Paper, a little more work on figures would no doubt have been done, and rates at a much lower level projected. The fact this wasn't done suggests it wasn't intended or, at best, reveals a degree of insensitivity to the taxpayer that is unacceptable;

- the new system will not only produce more revenues of itself, together with the bonuses from inflation and real economic growth. It is also designed to produce a proportionately higher than ever before tax take out of each new growth or inflation dollar of annual income. It has

au Parlement et ratifiées. Dans chacun des cas, le but semble avoir été d'éviter de faire connaître au public le coût de certains programmes particuliers au moment où ils étaient lancés. Des Canadiens raisonnables en 1970 ne sauraient accepter de signer à l'avance ces sortes de «chèques en blanc».

**2.38** De tous temps, l'impôt a été le symbole de gouvernements qui ont trop pressuré le peuple. Si la vie même du gouvernement ne doit pas être menacée, une priorité urgente s'impose: l'adoption d'une méthode franche et sérieuse portant sur de nouvelles hausses fiscales.

**2.39** Le Livre blanc ne satisfait pas aux règles du genre sur les sept questions suivantes:

- il déclenche une hausse fiscale immédiate sur la base des rentrées de 1969—qui, en temps voulu, accuseront un excédent probable d'un milliard de dollars. C'est une somme énorme—et en complète contradiction avec la politique du Gouvernement fédéral qui conseille la thésaurisation. Cela n'illustre-t-il pas le: «Faites comme je vous le dis et non comme je fais.»? Cette méthode affaiblit très sérieusement la confiance qu'un gouvernement doit savoir inspirer;

- il n'est point prévu d'augmenter les exemptions et les seuils ou niveaux minima de taux de manière proportionnée à l'inflation. Ceci n'est pas seulement peu équitable, surtout à l'égard de ceux dont les revenus sont inférieurs au maximum mais, aussi, le dividende fiscal que le Gouvernement fédéral s'octroie par le Livre blanc, en serait grossi. Ainsi, en réalité, la vraie hausse fiscale dans notre milieu inflationniste dépassera de beaucoup le chiffre d'un milliard de dollars. La réponse ne vaut pas qui soutient que les taux devaient produire un certain résultat en 1969 alors que la réforme est proposée pour 1971. Si le Livre blanc avait vraiment eu pour principe la compression de l'impôt, il n'y a aucun doute qu'un calcul plus précis aurait produit des taux fiscaux bien inférieurs. Le fait que cela n'a pas eu lieu indique que telle ne fut pas l'intention ou, pour mettre les choses au mieux, révèle un certain degré de pure indifférence à l'égard du contribuable qui est inacceptable;

- le nouveau système ne se limitera pas à produire de nouvelles rentrées de son propre fait; en même temps, elles grossiront par les primes que l'inflation et la réelle expansion vont générer. Il a également pour dessein d'amener une rentrée d'impôts plus forte que jamais et

been structured as a revenue producing machine beyond the fondest dreams of avarice—but all in the good name of tax reform and benefits for low income earners. The proposed revenue producing machine is undoubtedly an achievement of plutocratic dimensions. But the result is to make tax reform a benefit for government rather than for people;

—despite the apparent agreement that provincial-municipal needs are rising relative to federal needs it is federal revenues that will increase dramatically under the White Paper proposals. Before implementation of any major changes a reconciliation of the expenditure needs and tax revenues of these levels of government is essential. It is not practical to introduce major tax changes and major tax increases without agreement on these federal-provincial issues. A rigid narrow stand by the federal government on this point could have very serious implications for total tax burdens, as well as for the general acceptability of federal economic leadership;

—there is insufficient attention paid to the importance of economic growth as the only reliable generator of increased real revenues. Inappropriate taxation adverse to growth may result in a loss rather than gain in real revenues. It is a case of looking beyond the initial revenue effects to the longer run revenue effects after the tax changes work their way through the system;

—the approach to international taxation risks serious revenue losses to foreign treasuries; and

—the permitted deduction of capital losses against ordinary income could have serious effects on revenues at a time of low share and bond prices such as the present.

## Summary

**2.40** We are impressed with what we take to be the broad social objectives of the White Paper—but we are concerned about a serious misunderstanding of the role of capital in private hands and of individual initiative and effort in serving these objectives. However, we are satisfied that the overall equity

fondée sur les dollars de nouvelles expansions et de l'inflation. Ce système qui a été structuré en machine à extraire des dollars fiscaux fonctionnera au-delà des plus beaux rêves de l'avarice tout en feignant d'être une réforme fiscale et censée devoir avantager les travailleurs à faibles revenus. Il n'y a pas de doute que cette nouvelle machine est un chef-d'œuvre de dimensions ploutocratiques. Mais le résultat en sera une réforme fiscale dont le Gouvernement profitera et non le peuple;

—l'adoption des propositions du Livre blanc augmentera très considérablement le revenu fédéral malgré l'accord apparent selon lequel les besoins des municipalités et des provinces augmentent par rapport à ceux du Gouvernement fédéral. Il est essentiel qu'intervienne un accord sur l'ajustement des besoins en crédits avec les rentrées fiscales et ce à tous les échelons du Gouvernement. Il n'est pas pratique d'introduire des majorations et des modifications fiscales sans qu'il y ait tout d'abord un accord sur ces questions fédérales et provinciales. Une prise de position rigide du Fédéral aurait de très sérieuses répercussions sur l'ensemble des charges fiscales aussi bien que sur l'acceptation générale du leadership économique du Gouvernement fédéral;

—on n'a pas accordé suffisamment d'attention à l'importance de l'expansion économique qui est la seule source sérieuse de vraies rentrées fiscales. Des impôts mal conçus et qui freineraient l'expansion peuvent entraîner une perte plutôt que de produire un gain dans le revenu réel. Il s'agit de prévoir au-delà des effets initiaux sur le revenu et ceux du revenu ultérieur, à long terme, une fois que le système a assimilé les modifications fiscales;

—cette méthode de taxation internationale risque d'entraîner des pertes de revenu aux trésors étrangers; et

—l'autorisation de déduire des moins-values du revenu normal peut causer de sérieuses conséquences en une époque telle que celle-ci où les prix des actions et des obligations sont bas.

## Résumé

**2.40** Ce que nous prenons pour de larges objectifs nationaux, dans le Livre blanc nous fait bonne impression—mais, ce qui nous préoccupe est le profond malentendu sur le rôle du capital privé et sur l'initiative, l'effort individuels tendant à réaliser ces objectifs. Cependant, nous sommes persuadés que l'é-



of the tax system will be reduced rather than enhanced, and that the proposed tax structure will be more inflexible, less understandable and less durable than what we now have.

**2.41** We are at a loss to understand the absence of any effective attempt to design tax provisions that would contribute to major national policy objectives, the unmanageable scope of the proposed reforms and the major tax increase implications of the new proposals.

**2.42** The aim of tax reform should be to do a job for Canadians on a scale that is sensible and workable. It may be interesting to academic minds outside Canada to watch a vast tax experiment with Canadians as the guinea pigs. But being a guinea pig on a grand scale is a role that should be reserved for guinea pigs and volunteers.

### 3 Capital Gains

**3.1** Our basic view is simple. Canada still needs the dynamic risk-taking and capital formation which the tax free treatment of capital gains has provided. Canada is young—a place of opportunity. The big win matched by the big keep of tax free capital gains is a proven spur to the risks and dedicated efforts which get new ventures started and financed—as well as an important source of savings in Canadian hands, especially for new risk ventures.

**3.2** It is a form of intellectual colonialism that ill befits a pioneering vigorous country that we tamely follow the United States and the United Kingdom—both capital surplus developed countries—in imposing a capital gains tax at this stage in Canada's development. It is a form of policy bankruptcy to be espousing a policy of more Canadian enterprise for Canadians, while reducing through higher taxation of risk and capital the incentive to do the job and the savings available for the job.

**3.3** Our attitude toward the taxation of capital gains is based on the view that capital and income are not the same thing; that the creation and preservation of capital can be a powerful motivation to savings, innovation and enterprise; and that capital has been and is our essential source of economic growth and thus individual well-being, especially where it is allied closely with entrepreneurial, managerial and technological skills.

quité générale du système fiscal sera réduite plutôt qu'accrue et nous croyons que la structure fiscale projetée sera plus inflexible, moins compréhensible et de durée plus brève que celle que nous avons actuellement.

**2.41** Nous avons de la peine à comprendre qu'il ne soit pas fait de tentative efficace de rédiger des règles fiscales qui contribuent à l'essor des objectifs nationaux majeurs; nous comprenons mal l'inapplicable portée des réformes projetées et les principales répercussions fiscales des nouvelles propositions.

**2.42** Le but d'une réforme fiscale devrait être d'offrir aux Canadiens un projet sensé, pratique. Il se peut que des théoriciens étrangers soient intéressés par une vaste expérience fiscale dont les Canadiens seraient les cobayes. Mais, d'être des cobayes sur une vaste échelle est une chose que l'on devrait réserver à des cobayes et à des volontaires.

### 3 Gains de capital

**3.1** Notre point de vue fondamental est simple. Le Canada a toujours besoin du dynamisme que constituent les capitaux qui se risquent dans des entreprises; une fiscalité libérale a encouragé cela. Le Canada est une nation jeune, donc un pays aux possibilités fructueuses. Le gros bénéfice—conjugué avec les gains de capital exemptés d'impôt—constitue un stimulant qui encourage les risques et les efforts soutenus, ingrédients permettant le démarrage et le financement de nouvelles entreprises et procurant aussi une source importante à l'épargne canadienne, spécialement pour de nouveaux risques financiers.

**3.2** En frappant le gain de capital d'un impôt, nous faisons preuve d'un esprit de colonisé, ce qui s'accorde mal avec le dynamisme de nos pionniers; nous ne devrions pas suivre passivement l'Angleterre et les États-Unis qui toutes deux sont des nations que les capitaux en surplus ont développées. C'est courir à l'échec de notre politique qui préconise pour les Canadiens de plus nombreuses entreprises canadiennes que de réduire—par des impôts plus lourds sur le risque et le capital—le stimulant et l'épargne qui permettent la réussite de ladite politique.

**3.3** Notre position relativement à la taxation de gains en capital est fondée sur le point de vue que le capital et le revenu ne sont pas une seule et même chose; que la création et la conservation du capital peuvent fortement stimuler l'épargne, l'innovation et l'entreprise; et que la capital a été et est notre source essentielle d'expansion économique ergo de bien-être individuel tout particulièrement s'il se trouve en conjonction avec des talents de chefs d'entreprise, de gestion intelligente et alliés à de bons techniciens.

**3.4** Where in fact do capital gains come from? We have been able to identify only one source of real gains to the economy as a whole. The other four sources involve transfers of capital at increased values which do not represent real value increases to the economy, although they alter the ownership of real capital.

**3.5** The only real source of gain to the economy is where a real capital value is created in excess of real costs. This is because the present value of the future stream of income is worth more than it cost to discover or create the source of income. In fact, the future income from such a source will only be regarded as part of the national income when it is realized as income. But a system of taxing both capital and income will go further and tax the further income before it is realized by taxing the gain part of the present capital value of such future income—and will tax the future income again when it is actually realized. A system of taxing capital gains of this kind is nothing more than taxing income in advance of realization—a serious form of double taxation. As the income is not yet realized, it is a tax on capital. This is a very different thing from a tax on income, for what is taxed is not included in the computation of national income for the very good reason that it is not yet income.

**3.6** The other four sources of capital gain are neither income nor real from the point of view of the economy, and never will be, even in the form of future income:

- inflationary gains arising from a decline in the value of money, which are illusory to both the holder and the economy;
- gains arising from a change in price-earnings ratios or interest rates—the fact that people will accept a lower rate of return than previously adds nothing directly to the total income of the economy although it results in a change from the previous monetary value of asset holdings;
- gains arising from a different assessment by the market of an asset value as a result of a revised expectation of higher future earnings—again adding nothing to the total income of the economy; and
- gains to shareholders arising from increased share prices reflecting increased

**3.4** D'où viennent en fait les gains en capital? Nous avons été à même de ne reconnaître qu'une seule source de gains réels pour l'ensemble de l'économie. Les quatre autres sources sont constituées par des transferts de capitaux d'importances croissantes qui ne représentent pas d'augmentations réellement valables pour l'économie bien qu'elles modifient les détenteurs du vrai capital.

**3.5** La seule source réelle de gain pour l'économie est celle par laquelle une valeur réelle de capital est créée en sus des coûts réels. Cela tient au fait que la valeur actuelle de la future source de revenu vaut plus que le prix de revient investi dans l'intention de découvrir ou de créer la source du revenu. En fait, le revenu qui découlera de cette source ne sera tenu que pour une partie du revenu national quand il aura été réalisé en tant que revenu. Mais un système qui taxerait et la source et le revenu irait plus loin en ce qu'il imposerait le revenu futur avant qu'il ait été réalisé du fait même que ce système établirait un impôt sur la plus-value du capital actuel de tel revenu futur et qu'il taxerait à nouveau le revenu lorsqu'il aurait été réalisé effectivement. Le système qui ainsi taxe des plus-values ne fait rien autre chose que d'imposer le revenu avant même qu'il ait été effectué—c'est là une forme grave de la double taxation. Comme le revenu n'a encore pas été obtenu, c'est une taxe sur le capital. Il s'agit là de tout autre chose que d'impôt sur le revenu car ce qui est taxé n'est pas compris dans la supputation du revenu national pour la bonne raison qu'il n'est encore pas un revenu.

**3.6** Les quatre autres sources de gain en capital ne sont ni réelles du point de vue de l'économie ni des revenus et elles ne le seront jamais, même sous la forme de futurs revenus:

- profits d'inflation découlant d'une baisse de la valeur de l'argent, qui sont illusoire et pour leurs détenteurs et pour l'économie;
- profits découlant d'un changement des coefficients de bénéfices ou de taux d'intérêts—le fait que des gens acceptent un taux de gain inférieur à celui d'une période antérieure n'ajoute rien directement au revenu total ni à l'économie bien qu'il provoque un changement parmi les détenteurs antérieurs de capitaux;
- profits découlant d'une évaluation différente que le marché accorde à un avoir comme résultante d'une prévision de revenus supérieurs dans l'avenir—ce qui, de nouveau, n'ajoute rien au revenu total de l'économie; et
- profits réalisés par les actionnaires du fait d'une hausse du prix des actions



retained earnings. These earnings will already have been included in national income. The increased share price reflecting retention adds nothing to the national income.

**3.7** Any particular capital gain may involve one or more of these five elements. But in no case has real income yet arisen and in four cases it never will. What has been invested in real assets in the past remains invested, however much the monetary valuation of it may have changed for any of these reasons, or however many times the equity or legal right in the real asset is transferred from one person to another.

**3.8** What does all this tell us? It tells us that capital is not income—and that capital transfers are not income transactions, although services in effecting such transfers rise to current income. The very reference to “capital” markets reflects the recognition that the market allocation of capital funds is a different function from the income earning process.

**3.9** If there is a case for taxing capital gains, it is a different case than for taxing income. Accordingly, different criteria must be applied in establishing the basis on which capital gains are to be taxed. The White Paper acknowledges that “a buck is a buck is a buck” is a shade on the simple side. For Canada in the seventies, with its need for more capital, enterprise, innovation and risk-taking than ever before, the criteria must be tough. If they are not tough enough, we will fall behind in international competition, economic growth and prosperity. If the name of the new game is to tax away more capital from private hands and put it in the hands of the government, let Canadians be told this. But let us not cloud this vital issue by trying to say capital gains are the same as income.

**3.10** Here are the criteria:

- the base subject to tax and the rate structure must be set to recognize that many gains are not real but are illusory gains due to inflation. An inflation deflator would be ideal and must be seriously considered, along with a rate schedule separate from and lower than pay-as-you-go income rates. In any event the rates should be no higher than effective American capital gains rates and other

qui indiquent des augmentations de bénéfices. Ceux-ci auront déjà été incorporés au revenu national. Le prix plus élevé de l'action qui indique la conservation n'ajoute rien au revenu national.

**3.7** N'importe lequel des gains en capitaux peut englober un ou plus d'un de ces cinq éléments. Mais dans aucun des cas le revenu réel ne s'est élevé et il ne s'élèvera jamais dans quatre des cas. Ce qui a été investi dans le passé en tant qu'actif reste investi quelle que soit l'évaluation monétaire si elle a changé pour n'importe laquelle de ces raisons et quel que soit le nombre de participations ou de droits légaux de l'actif qui puissent avoir été transmis d'une personne à l'autre.

**3.8** Que nous révèle tout ceci? C'est que le capital n'est pas un revenu—et que des transferts de capitaux ne sont pas des opérations de revenus, bien que les agios perçus au cours de tels transferts puissent normalement donner lieu à des revenus courants. Le fait même que l'on parle de marchés de «capitaux» implique la reconnaissance que l'assignation de capitaux est une fonction différente du processus de gains provenant de revenus.

**3.9** S'il est normal d'imposer les plus-values, ce sera un cas différent de la taxation du revenu. De ce fait, des critères différents doivent être appliqués dans la recherche d'une base sur laquelle des gains de capital doivent être taxés. Le Livre blanc reconnaît qu'un dollar est un dollar et rien d'autre et c'est là un raisonnement plutôt simpliste. Au Canada, au cours des années 70, alors qu'il lui faut encore plus de capital, de plus nombreuses entreprises, d'innovations et de prises de risques qu'il ne lui en a jamais fallu, les critères doivent être élevés. S'ils ne le sont pas assez, nous perdrons du terrain en concurrence internationale, en expansion économique et en prospérité. Si le dessein réel est d'enlever des capitaux aux particuliers et de les mettre entre les mains du Gouvernement, par voie de taxation, que les Canadiens en soient informés. Mais ne rendons pas nébuleuse la question vitale en disant que les gains en capital sont similaires au revenu.

**3.10** Voici les critères:

- la question fondamentale de la taxation et la structure des taux doivent être énoncés afin qu'il soit reconnu que beaucoup de gains ne sont pas réels mais illusoire du fait de l'inflation. Un frein à l'inflation serait idéal et devrait être sérieusement étudié en même temps qu'une liste indépendante de taux, indépendante des taux d'impôts sur les revenus qui sont retenus à la source. De

treatment should be no harsher than American rules. All capital gains from shares and real business capital assets should be taxed on the same basis and at the same rates;

—capital should be treated as a pool in the same way as depreciable property. Transfers within the pool should be free of tax. In this way, the efficiency of capital markets will be maintained by eliminating lock-in effects, which would be extremely serious under the White Paper;

—business inventory is valued at the lower of cost or market for income tax purposes. Any periodic revaluation proposal would thus apply a much harsher tax on capital than is now applied to inventory in computing taxable business income. It would also be an infinitely harsher test than the cash receipt test applied to almost all other income—including income from capital. A heavier tax on capital than on income must not be imposed in a decade which promises to find Canada capital short and subject to inflationary pressure. This is what results from the confusion created by trying to treat a gain on capital account as income;

—realization must be abandoned as a taxable event for capital gains. One of two things will happen if it is not. First, capital will be locked-in from generation to generation and cease to respond freely to market forces. Investment decisions will be dictated by tax consequences rather than economic merits. Second, every capital gains tax system requires some form of roll-over so as not to completely thwart economically desirable transactions. Thus the result of a realization approach is either the lock-in effect or the twisting of normal asset transfers to bring them within a defined roll-over situation. Canada is not so flush with capital that it can afford either of these inefficiencies in the operation of its capital markets;

toute manière, les taux ne devraient pas être plus élevés que ceux effectivement imposés sur le capital aux États-Unis et il ne devrait pas y avoir de réglementations plus dures que celles qui y sont appliquées. Tous les gains en capitaux sur les actions et sur les actifs réels devraient être taxés sur la même base et au même taux;

—le capital devrait être traité comme s'il s'agissait d'un pool, d'une mise en commun, c'est-à-dire de la même manière que la propriété foncière qui est sujette à dépréciation. Des transferts au sein de ce pool devraient être exonérés d'impôts. De cette manière sera maintenue l'efficacité des marchés de capitaux et les effets d'immobilisations seront éliminés car ces effets seraient extrêmement graves d'après les termes du Livre blanc;

—l'inventaire commercial est évalué au plus bas ou aux prix du marché aux fins d'impôts sur les revenus. Toute proposition périodique de ré-évaluation appliquerait ainsi un impôt bien plus lourd sur le capital que celui qui existe actuellement dans le calcul des revenus commerciaux taxables. Ceci constituerait aussi un test bien plus dur que celui des recettes qui s'applique à n'importe quel autre revenu—y compris le revenu émanant de capitaux. Il ne faut pas imposer le capital plus lourdement que le revenu au cours d'une décennie qui nous montre le Canada subissant une pénurie de capitaux et la pression inflationniste. C'est cela qui découle de la confusion provoquée par la tentative de traiter une plus-value de capital en tant que revenu;

—la réalisation doit être écartée en tant qu'opération taxable comme gains de capital. Si on ne le fait pas, il adviendra l'une des deux choses suivantes. D'abord, le capital sera immobilisé d'une génération à l'autre et cessera de répondre aux offres du marché. Les placements seront fonction de conséquences fiscales plutôt que des avantages économiques. Ensuite, tout système d'impôt sur le capital a besoin de quelques règles souples afin de ne point contrecarrer complètement des opérations qui seraient souhaitables et avantageuses pour l'économie. C'est ainsi que le résultat de l'application de l'impôt sur les réalisations peut être soit l'immobilisation ou le transfert normal de capitaux détournés vers une impasse. Le Canada n'a pas l'avantage de disposer d'une pléthore de capitaux et ne peut donc se permettre l'une de ces deux situations inefficaces dans le fonctionnement de ses marchés de capitaux;



- the proper basis is controlled roll-over for all capital realizations subject to their reinvestment. If capital gains are regarded as income, roll-overs may be considered unfair deferrals of taxes otherwise due, although this would be equally true of inventory and capital cost treatment of business income. This is not so, once the different nature of a tax on capital gains is understood—namely taxing now on the basis of income yet to be earned. A capital gains tax is always the reverse of a deferment—rather it is taxing now on the basis of an increased monetary value created by expected increased future income or a willingness to pay more for the same expected earnings;
  - if capital treated as a pool, the taxable event becomes withdrawal of capital for consumption. The penalty does not arise from making a change of investment based on economic merits, while still leaving the capital at work in the economy. Rather, the penalty is on consumption—a far more desirable approach especially for a period of capital shortage and inflationary pressure;
  - under the capital pool approach there are two choices. One is the American approach of permitting a tax-free roll-over of capital gains on death together with a stepped-up basis in the hands of heirs, but continuing some form of estate taxation. The other is to eliminate estate and gift taxation and have a deemed realization on death for capital gains tax purposes; and
  - the sounder approach is the latter resulting in a once-in-a-life-time taxation of capital gains retained in the capital pool. The result will be to largely eliminate tax considerations in capital transfers. In future, family capital transfers could be made on the basis of family requirements and business capital transfers could be made on the basis of economic merit.
- 3.11** The above approach to the taxation of capital has a number of important merits not present in the White Paper approach or in the approach of any other country. It would be a genuinely unique Canadian contribution
- la base convenable est le contrôle du roulement pour toutes les réalisations de capitaux de manière subordonnée à leur réinvestissement. Si les gains de capitaux sont tenus pour des revenus, les roulements doivent être considérés comme étant des impôts injustement différés mais qui restent dus, bien que cela se-rait également vrai du revenu commercial émanant de l'inventaire et du coût du capital. Tel n'est pas le cas une fois que la nature différente d'un impôt sur la plus-value est comprise—c'est-à-dire la taxation immédiate sur la base d'un revenu qui reste à se produire. Un impôt sur des gains de capital est toujours le contraire d'un ajournement—c'est plutôt un impôt automatique sur la base d'un accroissement de la valeur monétaire qui est créé par des bénéfices futurs anticipés ou par la décision de payer davantage pour les bénéfices prévus;
  - si le capital est traité comme un pool, l'opération taxable devient le retrait du capital aux fins d'utilisation. La pénalisation ne provient pas d'une ré-orientation d'un placement en vue d'un appas économique mais le capital reste dans l'économie où il continue de servir. C'est plutôt sur l'utilisation que s'impose la pénalisation—ce qui est une méthode bien plus souhaitable, notamment en période de pénurie de capitaux et d'influences inflationnistes;
  - il y a deux possibilités qu'offre la méthode du pool de capitaux. La première est l'Américaine qui permet un roulement exonéré de gains de capitaux à la mort en même temps qu'une base accélérée pour les héritiers sans exclure une certaine forme de droits de succession. La deuxième possibilité consisterait à annuler les impôts sur la succession et sur les dons entre vifs; il y aurait alors une estimation de la réalisation au décès aux fins d'imposer les gains de capital; et
  - cette deuxième possibilité serait la plus rationnelle en ce qu'elle produirait un impôt global sur le gain en capital, une fois seule dans la vie. Le résultat en serait l'élimination de questions fiscales dans les transferts. Dans l'avenir, les transferts de famille pourraient se faire sur la base des besoins de la famille et ceux des sociétés sur la base de leurs avantages économiques.
- 3.11** La méthode ci-dessus de taxation du capital présente un certain nombre d'avantages importants qui ne se trouvent ni dans le Livre blanc ni dans les méthodes de n'importe quel autre pays. Son application se-

to taxation, because it would be based on Canadian needs:

- it reflects the reality that capital and income are different, and that if capital is to be taxed, it must be on a different basis;
- it does not interfere with either business or family transfers of capital;
- risk-taking, capital creation and savings are slightly favoured and consumption slightly penalized. The present estate tax bias against savings and in favour of spending would be eliminated;
- only an individual's lifetime real gains from the economy are taxed—income annually and capital increments when spent or at death;
- taxes on these gains are paid once and only once; and
- the potentially serious damage to capital markets and government revenues of capital losses deductible from ordinary income would be avoided.

**3.12** Realization as the taxable event has many economic efficiency defects. It also will be productive of significant unfairness as well. The generation to generation roll-over of all assets other than widely-held shares will help those who can avoid realization relative to those who for many different reasons may not be able to do so. Also, the effect of corporate provisions relative to amalgamation and take-over bids may compulsorily put a shareholder in a taxable realization position, regardless of his wishes in the matter. He may, for example, prefer cash to stock in a new company, yet face a tax on taking cash rather than stock. It is, of course, possible to attempt to deal with cases like these on a series of separate bases. But abandonment of realization for the capital pool approach combines maximum fairness with the most favourable economic efficiency and savings effects.

**3.13** There is another way of contrasting the true economic differences between a realization and a capital pool approach. Take

rait un apport canadien unique au problème fiscal en ce qu'elle est fondée sur les besoins canadiens:

- elle reflète la réalité de la différence qu'il y a entre le capital et le revenu et aussi que s'il faut imposer le capital, il doit l'être de manière différente;
- elle ne fait pas obstacle aux transferts de capitaux des sociétés ni à ceux des familles;
- elle favorise légèrement la prise de risques, la création de capitaux et l'épargne; elle ne pénalise que légèrement l'utilisation. Le préjugé actuel de l'impôt de succession contre l'épargne et en faveur des dépenses serait éliminé;
- elle n'impose de taxes qu'une seule fois dans la vie de l'individu sur les gains émanant de l'économie; il verse annuellement ses impôts sur ses revenus et ne paie d'impôt sur les plus-values de capital que s'il les dépense de son vivant ou à sa mort;
- des impôts sur ces plus-values sont payés une fois et une fois seulement; et
- le préjudice virtuellement grave que subiraient les marchés de capitaux et les pertes qu'essuierait le Gouvernement dans ses rentrées fiscales du fait des déductions faites sur les revenus ordinaires pour moins-values de capitaux seraient éliminés.

**3.12** La réalisation de capitaux en tant que moment de taxation présente beaucoup de défauts économiques. En outre, il produira en même temps des situation nettement injustes. Le roulement d'une génération à l'autre de tous les actifs en dehors des actions qui se trouvent entre de nombreuses mains sera avantageux pour ceux qui peuvent éviter la réalisation des biens et désavantageux pour ceux qui ne sauraient l'éviter pour de nombreuses raisons différentes. En outre, l'effet des statuts des sociétés par rapport à la fusion et aux offres de rachat peut acculer un actionnaire à la nécessité de réaliser, quels que soient ses désirs, et l'exposerait donc à l'impôt. Il peut, par exemple, préférer du liquide à des actions d'une nouvelle société et, touchant la somme plutôt que des actions, il devra payer l'impôt correspondant. Il est évidemment possible de traiter des cas de ce genre sur une série de règles autonomes. Mais l'abandon de la réalisation et son remplacement par la méthode du pool des capitaux conjugue un maximum d'équité avec la plus favorable efficacité du point de vue de l'économie et encourage l'épargne.

**3.13** Il y a une autre façon de montrer le contraste entre la réalisation et la méthode de pool des capitaux. Prenons le cas d'un action-



one taxpayer holding a \$100 share, all of it representing capital gain and another with a \$100 share, none of it representing capital gain. A new \$75 share investment becomes possible. The first taxpayer must, in effect, pay \$100 for the share, whereas the second taxpayer can get it for \$75. This is because the cost of the money needed to buy is \$25 higher to get the \$75 to pay. The anomalous situation results that the more efficient investor is always at a disadvantage relative to the less efficient—because his cost of a new investment paid for out of sale of an existing investment will always be higher by the amount of the capital gains realization tax. It also means that for such investors, they can only afford to pay when they can find a \$75 investment which is better than their existing \$100 investment. This introduces a major inefficiency in the allocation of capital. This is avoided by the capital pool approach, where the economic cost to each taxpayer would be \$75.

**3.14** It is a strange fairness that penalizes the creator and saver of the wealth employed in the economy and favours the spender of the fruits. The spender of capital gains today escapes both income and estate taxation, while the saver is hit by estate taxation. In contrast under our proposals the spender would be hit when he realized, while the saver would only be hit once on death on accrued but real capital gains. Most people will feel this is a much fairer result, as well as one more conducive to savings, inflation control, economic growth and Canadian ownership. It is inequitable to look at what a man has and to ignore why he has it.

**3.15** Private capital in Canadian hands makes an important contribution to the social and economic balance of the country. But more and more economic and other activity is channeled through large bureaucracies—government, business, labour and educational. The aim of tax reform should not be to strengthen the bureaucratic element in our lives, but rather the individual element. We should be seeking new ways to encourage

naire possédant une action de 100 dollars qui représente intégralement un gain de capital et celui d'un autre actionnaire dont l'action de 100 dollars ne comprend absolument pas de gains en capital. Supposons que la possibilité s'offre d'acquérir une nouvelle action de 75 dollars. Le premier des actionnaires doit en réalité la payer 100 dollars alors qu'elle ne coûtera que 75 dollars au deuxième. Cela tient au fait que le coût de l'argent nécessaire à l'acquisition est de 25 dollars plus cher au premier actionnaire pour la raison qu'il doit payer une taxe de transfert de 25 dollars afin de pouvoir régler les 75 dollars de la nouvelle action. Cette situation anormale donne le résultat que l'investisseur le plus capable se trouve toujours désavantagé par rapport à celui qui l'est moins—parce que son prix de revient d'un nouveau placement, payé avec le produit de l'action qu'il possédait sera toujours majoré du montant de la taxe de réalisation. Cela signifie également que de tels investisseurs ne peuvent se permettre d'acquérir un titre de 75 dollars que si celui-ci est meilleur que leur action de 100 dollars. Ceci crée des situations peu efficaces dans les placements et peut être évité par la méthode de pool de capitaux grâce à laquelle le coût d'une action de 75 dollars ne se monterait qu'à 75 dollars pour tout un chacun.

**3.14** Une méthode est d'une étrange équité si elle pénalise le créateur et l'épargnant de la richesse, utile à l'économie et qui, d'autre part, favorise celui qui en dépense les fruits. La personne qui, aujourd'hui, dépense des gains de capitaux, échappe et à l'impôt sur le revenu et aux droits de succession tandis que l'épargnant, lui se voit frapper de ces droits. Au contraire, d'après notre méthode, celui qui dépense n'est frappé qu'au moment de la réalisation tandis que l'épargnant n'aurait à payer l'impôt qu'une fois, à sa mort, sur les gains réels accumulés de son capital. La plupart des gens estimeront que ce résultat est bien plus équitable et qu'en même temps il incite davantage à l'épargne, il contribue au freinage de l'inflation, à l'expansion économique et il enrichit la propriété. Il n'est point équitable d'évaluer l'avoir d'un homme sans se soucier de savoir pourquoi il l'a accumulé.

**3.15** Le capital privé canadien, entre des mains canadiennes, contribue fortement à l'équilibre social et économique du pays. Mais une activité de plus en plus croissante, économique ou autre, passe par d'importantes bureaucraties: le gouvernement, le monde commercial, les organisations syndicales et les institutions pédagogiques. L'objectif d'une réforme fiscale ne devrait pas être de renforcer l'élément bureaucratique dans nos vies

more savings and investment by more and more Canadians instead of being disdainful of private savings and the efforts of individuals. Unfortunately, it is not possible to point to even a single White Paper proposal which will make a material contribution to private savings and investment. It is possible to point to a great many which work in the opposite direction.

**3.16** At best, it is mischievous to say that the buck represented by the tree is the same as the buck represented by the apple. At worst, it means eating the goose as though it were the same as the eggs, while continuing to expect more eggs and more geese to eat. A lot of things have changed in the 20th century, but this is not one of them.

**3.17** If we do not recognize the difference, one or more of three things can happen. And Canadians must understand this before they make a choice. First, there will be fewer trees and thus fewer apples. Second, there will be fewer trees owned by Canadians. And third, the government will own more of the trees that remain under Canadian ownership. Canadians want none of these results—but will surely get them, unless there is a better understanding of the role of private capital in our society than that implied by the White Paper approach.

**3.18** Facts are not always fashionable. Reassuring fiction is frequently preferred. But the fact remains that tax free capital gains have been a dynamic element in promoting Canadian growth in competition with the huge economic power of a capital surplus United States. Not a scintilla of evidence has been advanced to support a need for change now in this long-standing policy by reference to changes in the facts of Canadian life. Not a word has been said about the many benefits to Canada of a policy which has had the support of a legion of past policy makers. Have we just discovered a truth which has hitherto escaped everyone else? The White Paper capital gains as income proposal would have been more convincing if evidence and arguments had been advanced to establish why change was needed now. The issue is not resolved by recourse to unproven ideology, slogans like "a buck is a buck is a buck", and meaningless comparisons with the United States of 1913. A major policy change with

mais bien l'élément individualiste. Nous devrions rechercher de nouveaux moyens d'encourager sans cesse une plus grande épargne et de nouveaux investissements parmi une quantité toujours plus grande de Canadiens au lieu de dédaigner l'épargne privée et les efforts des personnes. Il n'est malheureusement pas possible de montrer une seule des propositions du Livre blanc dont l'application puisse contribuer à l'essor de l'épargne privée et des placements. Il est possible d'en indiquer plusieurs dont la mise en application provoquerait des effets dans la direction contraire.

**3.16** Au mieux, il est nuisible de soutenir que le dollar symbolisé par le pommier est le même que la pomme symbolise. Au pire, cela revient à manger son blé en herbe ou à manger une oie comme s'il s'agissait d'œufs tout en espérant qu'il y aura d'autres oies et d'autres œufs à manger. Beaucoup de choses ont changé au XXe siècle, pas celle-ci.

**3.17** Si nous ne distinguons pas la différence, il se produira au moins une des trois conséquences suivantes et les Canadiens doivent comprendre ceci avant de fixer leur choix: en premier lieu, il y aura moins de pommiers, ergo moins de pommes. En deuxième lieu, moins de Canadiens posséderont de ces pommiers. Et, en troisième lieu, le Gouvernement sera le possesseur d'un plus grand nombre de pommiers qui ne seront plus la propriété de Canadiens privés. Les Canadiens ne veulent d'aucun de ces résultats mais ils n'y échapperont sûrement pas à moins qu'il n'y ait une meilleure compréhension du rôle du capital privé, autre que celui que le Livre blanc laisse entendre.

**3.18** On n'aime pas toujours les faits réels et l'on préfère fréquemment la fiction qui est rassurante. Il n'en reste pas moins que les gains de capital exonérés ont constitué un élément dynamique dans l'essor de l'expansion économique en concurrence avec l'énorme puissance économique des États-Unis, pays aux capitaux en surplus. Il n'a pas été cité l'ombre d'un fait qui pût étayer le besoin qu'il y aurait à modifier cette politique au long passé, à la lumière de changements qui se seraient produits dans les réalités canadiennes. Il n'a pas été cité en seul mot relativement aux avantages, dont le Canada a profité, d'une politique qui a été soutenue par une multitude de théoriciens qui ont été antérieurement aux postes de décision. Aurions-nous tout récemment découvert une vérité qui aurait jusqu'ici échappé à tous? La proposition du Livre blanc qui veut imposer les gains de capital en tant que revenus aurait été plus convaincante si elle avait été accompagnée de preuves et d'arguments éta-



such social and economic implications merited more evidence and arguments than the capital gains proposal receives from the White Paper. Surely something better than American textbook economics of the twenties is needed to establish the wisdom of a capital gains tax for Canada in the seventies.

#### 4 Corporations and Their Shareholders

4.1 We have seven main reasons for rejecting the proposed radical restructuring of the taxes on corporations and their shareholders:

- the reasons advanced in the White Paper that specified serious defects of the present system dictate a radical new structure do not withstand examination;
- the structure proposed rests on several errors of fact which arise in part from unrealistic economic theory developed in the United States under economic conditions very different from those existing in Canada today. The White Paper attempts modification of these theories for Canadian circumstances, but fails because the facts differ too much from those assumed in the original theories;
- there would be serious adverse effects on the important national objectives of regional development, high productivity, economic growth, inflation control, efficient Canadian capital markets, favourable access to international capital markets and more enterprise and development in Canadian hands;
- the structure as proposed will lack the essential qualities of durability, understandability, flexibility and equal treatment to make it a practically viable proposition;
- the so-called integration proposal fails to achieve a true integration of personal and corporate tax except, apparently, where the partnership option can be taken by a closely-held corporation;
- the introduction of a capital gains tax does not require radical restructuring of taxes on corporations and their share-

holding the reasons pour lesquelles un changement s'impose maintenant. Le problème n'est pas résolu par le recours à une idéologie qui n'a pas fait ses preuves ni à des slogans tels que: «a buck is a buck is a buck» et par d'insensées comparaisons avec les États-Unis en 1913. Un changement majeur de politique avec de telles menaces sociales et économiques méritait plus de preuves et d'arguments que n'en donne le Livre blanc sur les plus-values. Il est certain qu'il faut quelque chose de mieux qu'un manuel d'économie des États-Unis des années 20 pour prouver la sagesse de l'impôt sur le gain en capital au Canada pendant les années 70.

#### 4 Les corporations et leurs actionnaires

4.1 Nous rejetons les propositions de restructuration radicale des impôts sur les corporations et leurs actionnaires pour sept raisons principales:

- les raisons alléguées dans le Livre blanc, à savoir qu'à cause de sérieuses imperfections du système actuel, une structure radicalement différente s'imposait, ne tiennent plus après examen;
- la structure proposée repose sur plusieurs erreurs de fait qui découlent en partie d'une théorie économique peu réaliste mise au point aux États-Unis dans des conditions économiques très différentes de celles qui existent de nos jours au Canada. Le Livre blanc essaie de modifier ces théories pour les adapter aux conditions canadiennes mais n'y réussit pas, les faits étant par trop différents de ceux desquels sont parties les théories originales;
- cela entraînerait d'importants contrecoups négatifs pour les grands objectifs nationaux de développement régional, pour le taux de productivité, pour la croissance économique, pour le contrôle de l'inflation, pour l'efficacité du marché des capitaux au Canada, pour l'accès aux marchés des capitaux internationaux et pour le nombre d'entreprises et de réalisations qui seraient aux mains de Canadiens;
- la structure proposée n'aurait pas les qualités de durée, d'intelligibilité, de souplesse et d'égalité de traitement qui seraient nécessaires pour en faire une proposition réalisable sur le plan pratique;
- la prétendue intégration ne réussit pas à réaliser véritablement l'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, sauf, apparemment, en ce qui concerne les corporations fermées qui ont l'option d'imposition comme société en nom collectif;
- l'adoption de l'imposition des gains de capital n'exige pas la restructuration radicale des impôts sur les corporations et

holders as any capital gains tax must be separate from the income tax; and

- treating the corporate tax as a tax on shareholders, while not granting non-resident shareholders credit for Canadian corporate tax or resident shareholders credit for non-resident corporate tax, opens up extremely difficult treaty-negotiating problems with the risk of substantial revenue losses to Canada.

Let us now examine a number of these reasons in more detail.

**4.2** The defects of the present system as they relate to corporations and their shareholders which were complained of in the White Paper are principally four:

- income received directly by the shareholder is subject to immediate tax by him whereas the shareholder's tax is deferred on earnings retained. This begs the whole question. If the corporation and its shareholders are separate taxpayers, what deferral of tax is there? The corporation, that has earned the income, pays. The individual also pays, if and when he gets it. It is only if they are really the same taxpayer that deferral arises. The White Paper proposes integration and a top 50% tax by shareholders. If elimination of the tax previously deferred is acceptable, how can it be worse to defer the tax than not to pay it at all?
- dividend stripping and the corporate surplus problem is another example cited. First, this is no longer a significant problem by reason of changes in legislation and recent court cases. Any remaining problem can be resolved by something far less than the global approach proposed. But more important, what is the real problem? It is that on death, the estate of the owner of a private company faces estate taxes which may require withdrawals of undistributed income which will be subject to income tax as well. This has unquestionably been a problem, but the proposals will make it worse in a great many cases, and will only help those private companies whose values do not exceed their book worth, but have substantial retained earnings. These will tend to be the least dynamic companies, as growth companies are normally valued substantially in excess of

leurs actionnaires puisque les impôts sur les gains de capital doivent être distincts de l'impôt sur le revenu; et

- en considérant l'impôt sur les sociétés comme un impôt sur les actionnaires, tout en refusant aux actionnaires non-résidents le dégrèvement de l'impôt payé au Canada par les corporations et aux actionnaires résidents le dégrèvement de l'impôt payé par les corporations de non-résidents, on crée des problèmes qui risquent d'entraîner pour le Canada d'importantes pertes de revenus dans la négociation d'ententes.

Étudions maintenant plus en détail un certain nombre de ces raisons.

**4.2** Parmi les imperfections du système actuel que déplore le Livre blanc et qui touchent aux corporations et à leurs actionnaires, il y en a quatre en particulier:

- Le revenu que touche directement l'actionnaire est sujet à l'imposition immédiate alors que ses impôts sont ajournés en fonction des gains retenus. Si la corporation et ses actionnaires sont des contribuables distincts, quel ajournement d'impôt y-a-t-il? La corporation, qui a gagné le revenu, paye. Le particulier paye aussi, le cas échéant, quand il gagne quelque chose. Il n'y a ajournement que s'ils sont un seul et même contribuable. Le Livre blanc propose l'intégration et un taux maximal de 50% pour les actionnaires. Si l'on accepte d'éliminer l'impôt qui était auparavant ajourné, comment se peut-il qu'il soit pire d'ajourner l'impôt que de ne pas le payer du tout?
- un des autres problèmes cités est celui du dépouillement des dividendes et de l'excédent des sociétés. Tout d'abord, à cause des modifications de la législation et comme l'indiquent des procès récents, ce n'est plus là désormais un problème capital. Toutes les difficultés qui restent peuvent se résoudre bien plus facilement que par la formule globale proposée. Et, ce qui est plus important, quel est le problème véritable? C'est le fait qu'au moment du décès du propriétaire d'une société privée, pour payer l'impôt sur les biens transmis, il faut parfois que l'on retire des revenus qui n'ont pas encore été distribués et qui seront également imposés. Indubitablement, il s'agit là d'un problème, mais les propositions ne feront que l'aggraver dans un grand nombre de cas et favoriseront uniquement les sociétés privées qui ont des gains importants et dont la valeur dépasse pas l'avoir comptable. Il s'agit généralement des sociétés les moins dynami-



their book worth. Instead, the existence of a capital gains tax means that even if it is avoided by not realizing a capital gain on death, it still hangs over the head of the heirs as the corporate surplus used to do—but then, there was at least the escape of a sale for a tax-free capital gain, which will no longer be possible. The proposal actually aggravates the essential problem it is claimed to alleviate—the potential double tax at death;

—neutrality of capital gains and dividends. This has some merit, but is only one aspect of the much larger and more important question of the appropriate taxation of capital itself. The importance of this neutrality is overrated in the White Paper, and not always followed either. Moreover, the same essential result can be achieved by a much simpler and more straightforward approach; for example, a 25% dividend tax credit and a top capital gains tax of 25%, with deemed realization of the capital gains on death and elimination of the estate tax. This would also be a real solution to the double tax problem as well. Further, in important cases, this neutrality does not apply under the White Paper. This is so with widely-held corporations which have insufficient creditable tax because of fast write-offs due to capital intensity or high risk, incentives such as depletion to resource companies, or Canadian international companies with foreign dividend income. In these circumstances, the more favoured investor may well be the non-resident. The non-neutrality favours selling for a capital gain rather than receiving a dividend with inadequate creditable tax. And there is certainly no neutrality between closely-held, widely-held and foreign corporations; and

—alleged defects of the dividend tax credit. Two complaints were voiced against the dividend tax credit. The first complaint is that a corporation may have paid no tax yet shareholders still get the dividend tax credit. The answer is the dividend tax credit should be related to an appropriate incentive to invest in Canadian companies and not to what taxes they

ques, puisque les sociétés en expansion valent normalement bien plus que leur comptable. Au lieu de cela, même si on l'évite au moment du décès en ne réalisant pas de gains de capital, l'impôt sur les gains de capital reste pour les héritiers l'épée de Damoclès, comme autrefois l'excédent des sociétés, à cette différence près qu'il n'est désormais plus possible de profiter de la vente d'un gain de capital non imposable. La proposition aggrave en fait le problème essentiel qu'elle prétend soulager; l'éventuelle double imposition au moment du décès.

—L'équilibre entre les gains de capital et les dividendes. La proposition a quelque mérite mais elle ne représente qu'un seul aspect de l'importante question de la taxation du capital qui est bien vaste et bien plus sérieuse. La Livre Blanc surestime l'importance de la neutralité et ne la respecte d'ailleurs pas toujours. En outre, il y a une façon bien plus simple et bien plus directe d'en arriver essentiellement au même résultat; par exemple, avec un dégrèvement de 25% de l'impôt sur les dividendes et un impôt maximal de 25% sur les gains de capital, la réalisation estimative des gains de capital au moment du décès et l'élimination de l'impôt sur la succession. Cela résoudrait également la question de la double imposition. En outre, pour les cas importants, la notion d'équilibre ne joue pas dans le Livre blanc. C'est le cas des sociétés ouvertes qui ont un avoir fiscal insuffisant à cause de l'amortissement rapide dû à l'importance des capitaux ou à une risque élevé, des encouragements aux sociétés d'exploitation des ressources, comme l'épuisement, ou des sociétés internationales canadiennes avec revenus de dividendes étrangers. Dans ce cas, les actionnaires les plus favorisés seraient probablement les non-résidents. L'absence d'équilibre encourage à vendre pour un gain de capital à plutôt que de recevoir un dividende avec un avoir fiscal insuffisant. Et il n'y a clairement aucun équilibre entre les corporations ouvertes, les corporations fermées et les corporations étrangères; et

—les prétendues faiblesses du dégrèvement d'impôt par dividendes. On lui reproche deux choses. La première est le fait que même si les corporations n'ont pas payé d'impôt, les actionnaires profitent du dégrèvement d'impôt par dividendes. Pour résoudre ce problème, il faudrait que le dégrèvement d'impôt par dividendes soit accompagné d'une incita-

pay, which are the subject of other rules regarded appropriate by Parliament.

What companies are appropriate for this incentive? Canadian international and resource companies? Are there any more profitable areas for Canadian risk investment? Yet these are the very companies which suffer in the switch from a dividend tax credit to integration. The second complaint is that the credit benefits high income earners. Actually, this will be a very minor practical problem if the top rate is 50%, as the amounts could hardly be significant. A more refined credit related to tax rate levels could be developed but on a cost-benefit basis. We doubt the complexity is worth the minor gains in equity.

**4.3** The proposed closely-held widely-held integration structure also rests on three important errors of fact:

- the view that closely held companies compete primarily with other such companies and partnerships or proprietorships—and that widely-held companies compete primarily with other widely-held companies. An examination of the real world quickly discloses this is not true in so many important cases that it cannot be ignored. There is the related fact that in a number of cases, the closely-held companies that can elect the partnership option are in a more favourable competitive position than those who cannot do so. The absence of creditable tax is not a concern to them;

- the view that the type of company rather than the type of business determines the ability to pass on corporate tax to customers. How could it be so? In reality, the real question is whether taxes are regarded as a cost to be recovered, like other costs, in price. Except in very small businesses, we have no doubt the answer is yes for the vast majority of businessmen. This means the whole premise of integration and the distinction between

tion suffisante pour faire investir dans des sociétés canadiennes au lieu d'être lié aux impôts payés qui sont soumis à d'autres règlements que le Parlement juge appropriés.

Quelles sociétés devraient recevoir cette incitation? Les sociétés canadiennes internationales et les sociétés d'exploitation des ressources? Y-a-t-il des domaines plus rentables pour les placements canadiens risqués? Pourtant, ce sont ces mêmes sociétés qui souffrent du remplacement du dégrèvement d'impôt par dividendes par l'intégration. La deuxième chose que l'on reproche au dégrèvement est le fait qu'il profite à ceux qui touchent des revenus élevés. En fait, ce n'est là qu'un problème très secondaire si le taux maximal est de 50%, les montants pouvant difficilement être importants. On pourrait mettre au point un dégrèvement plus précis sur une base de rentabilité et qui serait lié aux niveaux des taux d'impôt. Nous ne croyons pas toutefois que cette complication se justifie.

**4.3** La structure d'intégration proposée des corporations ouvertes et fermées repose elle aussi sur trois erreurs de fait:

- l'idée que les sociétés fermées sont en concurrence surtout avec d'autres corporations fermées et avec des entreprises individuelles et des sociétés en nom collectif et que les sociétés ouvertes sont surtout en concurrence avec d'autres corporations publiques. L'examen du monde des affaires montre qu'un si grand nombre de cas importants font exception qu'on ne peut les passer sous silence. Ajoutez à cela le fait que dans un certain nombre de cas, les sociétés fermées qui peuvent choisir l'option d'imposition comme société en nom collectif, se trouvent placées dans une situation concurrentielle favorable par rapport à celles qui n'ont pas ce choix. Qu'il y ait ou non dégrèvement d'impôt par dividendes, cela ne change rien pour elles.

- L'idée que c'est le type de société et non le type d'affaires qui détermine l'aptitude à faire payer par les actionnaires les impôts des sociétés. Comment serait-ce possible? En réalité, la question est de savoir si l'on considère les impôts comme un coût que l'on récupère en prix, comme les autres coûts. Sauf pour les très petites entreprises, nous sommes certains que la réponse est affirmative pour la grande majorité des hommes d'affaires.



corporations is built on sand, with results that are entirely predictable in advance; and

- partial integration for widely-held companies must remain a theory rather than a fact as far as investment decisions at the corporate level are concerned. It is impossible for management to assess tax consequences for its many shareholders. But what will be fact is the effect on share prices and the increased cost of equity capital for Canadian companies without creditable tax. As many of these will be growth companies, one may expect a trend away from Canadian ownership of these companies, and that new issues of the largest and strongest of such companies will be placed in the United States or elsewhere outside Canada. The trend toward repatriation of listed securities from non-resident to Canadian hands aided by the dividend tax credit and tax-free capital gains will in many cases be halted and reversed.

**4.4** The proposed structure will have a number of important adverse productivity and growth effects:

- the cost of equity capital to Canadian companies with important international interests and to Canadian owned mineral resource companies will increase due to the effect of insufficient creditable tax under the integration proposal;
- the failure to recognize the financing requirements of small business by dropping the lower rate of tax without any offsetting provisions will retard the growth of new and small businesses;
- savings in Canadian hands will be reduced through the adverse effects already mentioned above and by the harsh capital gains proposals;
- the reduced taxation of distributed private company earnings and, to a lesser extent, of distributed public company earnings, will result in higher dividend pay-out and reduced reinvestment of earnings. This was one important reason why the United Kingdom abandoned integration. This reason would be even more pertinent for Canada because of the proposed common top rate of 50% and

Cela signifie que toutes les prémisses d'intégration et la distinction entre les corporations sont bâties sur du sable et que les résultats peuvent tous être prévus.

- L'intégration partielle des sociétés ouvertes doit demeurer une théorie en ce qui concerne les décisions relatives aux placements au niveau des sociétés. La direction est incapable de mesurer l'effet de l'impôt pour ses nombreux actionnaires. Mais ce qui est concret, c'est l'effet sur le prix des actions et le coût accru de l'équité pour les sociétés canadiennes qui n'ont pas d'impôt fiscal. Comme il s'agit dans la plupart des cas de compagnies en voie d'expansion, on peut s'attendre à ce qu'il y ait une diminution du nombre de propriétaires canadiens de ces sociétés et à ce que les nouvelles actions émises par les plus importantes et les plus puissantes d'entre elles soient placées aux États-Unis ou ailleurs, mais pas au Canada. La tendance en vue de ramener au Canada, entre des mains canadiennes, les titres appartenant à des non-résidents, tendance encouragée par le dégrèvement d'impôt par dividendes et la taxation des gains de capital, s'interrompra dans bien des cas et prendra la direction inverse.

**4.4** La structure proposée aura un effet négatif sérieux sur la productivité et l'expansion:

- Le coût de l'équité pour les sociétés canadiennes ayant d'importants intérêts dans le monde et pour les sociétés canadiennes d'exploitation minière augmentera à cause de l'impôt fiscal insuffisant qu'entraînera la proposition d'intégration;
- le refus d'admettre les exigences financières des petites entreprises en faisant baisser le taux d'imposition minimal sans dispositions compensatrices retardera l'expansion de nouvelles et de petites entreprises;
- l'épargne canadienne diminuera à cause de l'effet négatif mentionné ci-dessus et des dures propositions concernant les gains de capital;
- la diminution de l'imposition des gains répartis des sociétés privées et, à un degré moindre, de celle des gains répartis des corporations publiques, aboutira à une hausse du versement sur les dividendes et à une baisse du nouveau placement des gains. C'est là une des principales raisons pour lesquelles la Grande-Bretagne a renoncé à l'intégration. La raison serait encore plus

the proposed treatment of capital gains. These would strengthen the incentive to distribute rather than reinvest earnings;

- capital markets will be less efficient because the distinction between corporations and the proposed type of capital gains taxation will produce an emphasis on tax rather than business motivated investment decisions; and
- these corporation distinctions and the problems of creditable tax will induce the structuring of holdings of shares and assets in unusual ways to take maximum combined advantage of favourable features of creditable tax, lower capital gains rates or deferral of capital gains. All of these actions would be on the basis of tax rather than business considerations.

**4.5** Integration by way of gross-up and credit is sadly deficient as a method of integration in the many cases where there is no creditable tax or where the tax credits are stale-dated. Moreover, if the corporate tax is a tax on the shareholders, logic would require that a corporate tax exemption is likewise a shareholder's tax exemption. Is there any ground for a "now you see it" tax rule at the corporate level, "now you don't see it" tax rule at the shareholder level? Is there not a fundamental inconsistency? It is a peculiar integration where only the taxed income and not the untaxed income is integrated to the shareholder level.

**4.6** A strange inversion occurs where there are economic growth incentives at the corporate level. For example, of four possible categories of companies in the mineral industry each with insufficient creditable tax because of growth promoting write-offs at the corporate level only the non-resident shareholder and the closely-held partnership electing shareholder can retain the entire benefit of the corporate tax incentive at the shareholder level. The widely-held shareholder will lose only half of the benefit as the integration ways only partial. The closely-held no partnership electing shareholder loses the whole benefit. The White Paper claims that the corporation tax is wholly or half a tax on shareholders because it is not shifted in whole or part to consumers. If this is so, the part of income subject to no tax or reduced tax at the corporate level should also be subject to no tax or reduced tax at the shareholder level where the corporate tax is supposed to be borne in whole or in part. But

pertinente pour le Canada à cause du taux maximal de 50% et du traitement des gains de capital qui ont été proposés. Cela encouragerait davantage à distribuer les gains qu'à les placer à nouveau;

- les marchés de capitaux seraient moins efficaces parce que la distinction entre les corporations et l'imposition proposée pour les gains de capital encourageraient des décisions relatives aux placements prises pour des raisons fiscales, et
- cette distinction entre les corporations et les problèmes de l'avoir fiscal aboutirait à une structuration bizarre des portefeuilles de titres et d'actifs, destinée à tirer le plus possible des avantages de l'avoir fiscal, des taux plus bas des gains de capital ou de l'ajournement des gains de capital. Toutes ces décisions seraient guidées non par des considérations d'affaires mais pour des questions d'impôt.

**4.5** Dans bien des cas, quand il n'y a pas d'avoir fiscal ou quand le dégrèvement d'impôt est périmé, la méthode de remise à l'état brut et du crédit d'impôt s'avère une bien mauvaise méthode d'intégration. En outre, si l'impôt des sociétés est un impôt sur les actionnaires, en toute logique l'exonération des sociétés devrait être une exonération pour les actionnaires. Y-a-t-il une raison qui justifie qu'au niveau des sociétés, la règle au point de vue des impôts soit de garder l'œil ouvert et de le fermer au niveau des actionnaires? N'y a-t-il pas là une inconséquence fondamentale? Quelle curieuse intégration qui consiste à intégrer uniquement le revenu imposé et pas le revenu non imposé au niveau de l'actionnaire!

**4.6** Il se produit une inversion bizarre quand les incitations de croissance économique se font au niveau des sociétés. Par exemple, sur quatre catégories éventuelles de sociétés dans l'industrie minière ayant toutes un avoir fiscal insuffisant parce que l'on encourage l'amortissement au niveau des sociétés, seul l'actionnaire non-résident et l'actionnaire d'une société fermée en nom collectif ayant droit de vote peuvent entièrement bénéficier de l'incitation fiscale des sociétés au niveau des actionnaires. L'actionnaire d'une société ouverte ne perdra que la moitié des avantages, l'intégration étant seulement partielle. L'actionnaire votant d'une société fermée qui n'est pas en nom collectif perd tous les avantages. Le Livre Blanc prétend que l'impôt sur les corporations est entièrement ou à moitié un impôt sur les actionnaires parce qu'il en se répercute ni entièrement ni en partie sur les consommateurs. Si tels est le cas, la portion de revenu qui n'est pas imposable ou qui n'est qu'en partie imposable



if this logic—which is the partnership election logic—is carried through, a major argument against the dividend tax credit collapses, and the essential argument for the proposed integration collapses as well.

**4.7** It is apparent that the proposed structure is adverse to important national objectives. What is even more striking are the bizarre results which will become a matter of course if an attempt were ever made to introduce the system. Is it conceivable that a system of such complexity could last? How long could the economy survive investment decisions where the paramount question became taxation effects and not business merits? For the reasons discussed in this Chapter and in Chapter 2 it is clear that the system would collapse almost before it got started, leaving us even further back than where we started.

## 5 International Aspects

**5.1** Most of the international implications of the White Paper proposals are retrograde from the point of view of the international competitiveness of Canadian business, the Canadian interest in fiscal harmonization and the risks of Canadian revenue loss through treaty negotiations.

**5.2** There is explicit discrimination in not recognizing any credit to non-residents for the shareholder's tax portion of the corporate tax, while recognizing the credit for residents. The dividend tax credit does not run into this difficulty, because it is a credit for dividends received from Canadian companies entirely unrelated to actual Canadian corporation tax paid. This discrimination could create serious treaty negotiation problems and dangerous risks of substantial revenue losses to foreign treasuries. It is not helped by the fact that we could not afford reciprocity with the United States if they adopted a similar integration system.

**5.3** The failure to recognize corporate taxes paid to foreign governments as taxes on shareholders on the same basis as taxes paid to Canada is likewise discriminatory against

au niveau des sociétés ne devrait également n'être que partiellement imposée ou pas imposée du tout au niveau de l'actionnaire quand l'impôt sur les sociétés doit être entièrement ou partiellement supporté. Mais si l'on poursuit l'argument en suivant cette logique—que est la logique du choix des sociétés de personnes—, un des principaux arguments contre les dégrèvements d'impôt pour dividendes s'évanouit, de même que le principal argument contre l'intégration proposée.

**4.7** Il est clair que la structure proposée va à l'encontre d'importants objectifs nationaux. Ce qui est encore plus frappant, ce sont les résultats bizarres qu'on obtiendrait et qui deviendraient naturels si on essayait d'adopter le système. Est-il concevable qu'un système d'une telle complexité puisse durer? Combien de temps l'économie pourrait-elle survivre si les décisions relatives aux placements étaient dictées essentiellement par les effets de l'imposition et non par leur intérêt économique? Pour les raisons exposées dans ce chapitre et au chapitre 2, il est clair que le système s'écroulerait pratiquement dès le départ et que nous nous retrouverions encore moins avancés qu'auparavant.

## 5 Aspects internationaux

**5.1** La plupart des répercussions internationales des propositions du Livre blanc sont rétrogrades du point de vue de la situation concurrentielle du Canada dans le commerce international, de l'intérêt du Canada vis-à-vis de l'harmonisation fiscale et des risques de pertes encourues par les Canadiens à des négociations d'ententes.

**5.2** Il y a clairement discrimination si l'on refuse tout dégrèvement d'impôts à l'actionnaire non résident pour sa part d'impôt de l'impôt des sociétés alors qu'on l'accorde à l'actionnaire résident. Avec le dégrèvement d'impôt pour dividendes, on n'a pas ce problème puisque c'est un dégrèvement pour des dividendes reçus de compagnies canadiennes et qui n'ont rien à voir avec les impôts sur les sociétés actuellement payés par ces compagnies. Cette discrimination pourrait créer de graves problèmes pour la négociation d'ententes et entraîner de sérieux risques de pertes de revenus substantielles pour les finances étrangères. Si les États-Unis adoptaient un système semblable d'intégration, le fait que nous serions incapables de leur assurer la réciprocité n'améliorerait guère les choses.

**5.3** En ne reconnaissant pas les impôts sur les sociétés qui sont payés aux gouvernements étrangers comme des impôts sur les actionnaires au même titre que les impôts

Canadian investment abroad. It is contrary to the Canadian interest in favourable access to relatively free non-discriminatory international capital markets. It is contrary to the Canadian interest in the development of Canadian multi-national corporations. It is contrary to the Canadian interest in the most efficient investment of its available funds. It is contrary to the Canadian interest in being a base or intermediary for international capital, enterprise and management being not only to Canada but to every part of the world. There is no substitute for being "in the swim". These discriminations reduce Canada's chances in this respect. And again, this aspect is not helped by the knowledge of how much more difficult and expensive, if possible at all, it would have been for Canada to be developed to its current state if other countries, especially the United States, had similar provisions discriminatory against investment in Canada.

**5.4** There are two features of the proposed "tax haven" provisions that deserve comment:

- the "passive income" provisions should not apply to any income derived outside Canada which is connected to active business operations outside Canada. It is no loss but rather gain to Canada if some foreign income of Canadians is able to be taxed at low rates. Indeed, there would be no reason in principle for not permitting a special exempt Canadian company to receive such lower taxed income—a possibility now being studied in the United States; and

- the Section 28 (1)(d) tax-free treatment of dividend income from 25% owned non-resident corporations should not be denied to the above type of low-taxed income—or to business income from non-treaty countries. There are two reasons for the above approach. The first is to keep Canadian international business competitive. The second is to avoid a moralistic "Canada knows best" approach to the tax laws of other countries and to leave it to other countries to decide what taxes they want to levy. We do not like it when the United States exports its laws to Canadian companies. Is there any reason to think other countries will like

payés au gouvernement canadien, on a des chances que les placements canadiens à l'étranger subissent de la discrimination. Cela va à l'encontre de l'intérêt du Canada en ce qui concerne l'accès favorable à des marchés de capitaux internationaux non discriminatoires et relativement libres. Cela va à l'encontre de l'intérêt du Canada en ce qui concerne l'expansion des corporations canadiennes multinationales. Cela va à l'encontre de l'intérêt du Canada en ce qui concerne l'investissement le plus rentable de ses fonds disponibles. Cela va à l'encontre de l'intérêt du Canada en ce qui concerne son désir d'être un centre ou un intermédiaire pour les capitaux internationaux et les entreprises qui ne considèrent pas seulement le Canada mais l'ensemble du monde. On «est dans le bain» ou on n'y est pas. Ces discriminations réduisent les chances du Canada à cet égard. En outre, cela n'aide guère de savoir au prix de quelles difficultés et de quelles dépenses le Canada serait parvenu à sa condition actuelle,—au cas où il y soit parvenu—si les autres pays, les États-Unis en particulier, avaient eu des dispositions discriminatoires semblables à l'égard des placements au Canada.

**5.4** Voici les deux caractéristiques des dispositions de refuge fiscal proposées qui méritent d'être commentées:

- Les dispositions relatives au «revenu passif» ne devraient s'appliquer à aucun revenu ne provenant pas du Canada et lié à une activité commerciale s'exerçant en dehors du pays. Si l'on peut imposer à des taux peu élevés certains revenus étrangers des Canadiens, le Canada n'y perd pas mais y gagne au contraire. En effet, il n'y a en principe aucune raison de ne pas autoriser un revenu aussi peu imposé à une société canadienne particulière qui est exemptée—possibilité que l'on étudie en ce moment aux États-Unis; et

- la section 28(1)(d) qui concerne l'exemption du revenu de dividendes de 25% des corporations dont les propriétaires ne sont pas résidents canadiens devra s'appliquer au type de revenu imposé à un taux peut élevé qui est mentionné ci-dessus et au revenu d'affaires provenant de pays qui n'ont pas signé d'entente avec le Canada. Deux raisons justifient cette formule. La première, c'est qu'ainsi le Canada garderait sa position concurrentielle sur le marché international. La deuxième, c'est qu'on éviterait ainsi d'adopter l'attitude du «Canada sait faire» vis-à-vis de la législation fiscale des autres pays et on les laisserait lever les



it any better when we do to them what we don't want others to do to us? In effect, there are now to be "second class" countries. Is this the long-look future we are carving out for ourselves in the international arena? This is just another example of those who speak of standing up to Americans showing their profound subservience to ideas and practices from the United States, even where the Americans themselves have begun to have serious doubts. Surely, if a country feels a low income tax system in general, or a low tax on particular income, is appropriate, it is not for us to say we will nullify their law by picking up the tax slack unless it is Canadian source income that is escaping normal Canadian tax in the hands of Canadians.

**5.5** There have no doubt been tax haven abuses. These can be cleaned up in four ways without recourse to the complex and competitively damaging "passive income" rules:

- where it is essentially Canadian source income that is being diverted out to the tax haven and back to Canada, there is good reason for specific direct action;
- where an unfair split of international income is made between a Canadian enterprise and a non-Canadian one, this can be dealt with under existing laws requiring fair pricing, or by appropriate expansion of these laws;
- where any material amount of "passive income" from foreign sources is not connected with business activity outside Canada, it too could be subject to special rules; and
- the elimination of surplus stripping should mean that realization of any so-called tax haven benefits will be subjected to Canadian tax when the money gets into the hands of the individual Canadian taxpayer for consumption.

**5.6** There is a danger that an administratively tight or leak-proof tax system will prove economically airless as well. Not everything can be achieved by naked force, and some things have to rest on a general sense

impôts qu'ils veulent. Nous n'aimons pas que les compagnies canadiennes adoptent la législation américaine. Y-a-t-il une raison pour que les autres pays apprécient davantage quand on leur fait ce qu'on ne voudrait pas qu'on nous fasse? En effet, il aurait désormais des pays «de second ordre». Est-ce là l'avenir à long terme que nous nous préparons dans le domaine international? C'est comme ceux qui parlent de tenir tête aux Américains et qui sont assujettis aux idées et aux coutumes des États-Unis alors que les Américains eux-mêmes ont commencé d'émettre de sérieux doutes à ce sujet. Il est clair que lorsqu'un pays estime qu'un système d'imposition peu élevé en général ou un impôt peu élevé pour un revenu particulier conviennent, ce n'est pas à nous de dire que nous annulerons leur loi en récupérant la diminution d'impôt, à moins qu'il ne s'agisse d'une source canadienne de revenu qui échappe à l'imposition canadienne normale entre les mains de Canadiens.

**5.5** Il ne fait pas de doute qu'on abuse du refuge fiscal. On peut mettre un terme à ces abus de quatre façons, sans avoir recours aux règles de «revenu passif» qui sont compliquées et préjudiciables du point de vue de la concurrence:

- quand il s'agit essentiellement de revenu provenant du Canada qui a été détourné du refuge fiscal et retourné au Canada, on a de bonnes raisons d'utiliser l'action directe particulière;
- quand le revenu international est partagé de façon non-inéquitable entre une entreprise canadienne et une entreprise non canadienne. On peut régler le problème en ayant recours aux lois actuelles sur les justes prix ou les prolongeant comme il convient;
- quand un montant substantiel du «revenu passif» provenant de source étrangère n'est lié à aucune activité économique en dehors du Canada, il pourrait être soumis à certaines réglementations; et
- l'élimination du dépouillement de l'excédent devrait signifier que la réalisation de prétendus avantages du refuge fiscal soit soumise à l'imposition canadienne canadienne quand l'argent passe entre les mains de contribuables canadiens particuliers pour consommation.

**5.6** Il est à craindre qu'un système d'imposition administrativement étanche ou à l'épreuve des fuites ne se révèle également dépourvu d'oxygène au point de vue économique. On ne peut pas tout obtenir par la

of fair play. The proposed departure tax treatment of personnel, including Canadian residents coming back and forth across the border, could produce the opposite to the desired effects—a “don’t fence me in” psychology. Canada would be better to lose some tax revenue by ignoring departure taxes and base its tax regime to a reasonable extent on the basis that Canada is a good place for capital. A departure tax will not strengthen the position of Canada as a good place for capital, and this reality should overrule the narrow revenue or avoidance principles behind the departure tax.

**5.7** Canada has many dealings with the United States and other countries. Generally, we have dealt from a position of support for non-discrimination in tax and other laws as they affect the free movement of capital. We have a great stake in maintaining and expanding the free flow of capital in response to economic opportunity. An ineffectual but nonetheless clear discriminatory approach to international investment can have far reaching effects well beyond tax treaty negotiations, which themselves could result in lost revenue. The question that must be asked is “for what?”

**5.8** We do not agree with discrimination against portfolio investment by individuals, pension funds or others in foreign securities. This may be the only way Canada, through such investors, can participate in many new areas of profitable business. Special restrictions might be necessary for balance of payments reasons. But until these are required, we should strengthen rather than weaken our involvement in international activity. Canadians can now hold their own on the world stage on the basis of performance. It is time government stopped trying to prolong Canadian dependency on the protection of Mother Ottawa. We have grown up, but as often happens, Mother doesn’t seem to realize it yet.

## 6 Mineral Industries

**6.1** The verbal recognition in the White Paper of the high-risk capital intensity of mining and the special benefits of mining to Canada was reassuring and appropriate. Un-

force brute et certaines choses doivent se faire dans une atmosphère générale de franc jeu. Le nouveau traitement fiscal du capital exporté des particuliers y compris celui des résidents canadiens qui traversent constamment la frontière, pourrait donner des résultats contraires à ceux qu’on attend et encourager une attitude défensive. Il vaudrait mieux que le Canada perde une partie de sa recette fiscale en oubliant les impôts sur le capital exporté et en basant son régime fiscal jusqu’à un certain point sur le principe que le Canada est un bon endroit pour les capitaux. Un impôt sur le capital exporté renforcerait pas la position du Canada en ce sens et cela devrait primer sur les principes de revenu marginal et d’évitement qui sont la base de l’impôt sur le capital exporté.

**5.7** Le Canada fait de nombreuses affaires avec les États-Unis et avec d’autres pays. En général, nous avons choisi d’approuver la non-discrimination dans la législation fiscale et toute autre législation qui entravent la libre circulation des capitaux. Nous avons énormément intérêt à maintenir le flot libre de capitaux et à l’accroître pour profiter des circonstances économiques favorables. Une attitude inefficace mais néanmoins clairement discriminatoire vis-à-vis de l’investissement peut avoir des répercussions allant bien au delà de la négociation d’ententes qui, elles-mêmes, pourraient entraîner des pertes de revenu. La question à se poser est: «dans quel but?»

**5.8** Nous ne sommes pas d’accord pour qu’on pratique la discrimination à l’égard des placements en portefeuille des particuliers, de régimes de pensions et autres en titres étrangers. C’est peut-être là le seul moyen pour le Canada de participer par l’intermédiaire de ces actionnaires à un grand nombre de nouveaux secteurs commerciaux intéressants. Il se peut qu’à cause de la balance des paiements, certaines restrictions soient nécessaires, mais avant qu’elles le deviennent, il nous faudrait activer et non ralentir notre participation au niveau international. En ce qui concerne le rendement, les Canadiens occupent aujourd’hui une position respectable sur la scène mondiale. Il est temps que le gouvernement cesse d’essayer de prolonger l’assujettissement du Canada à la protection d’Ottawa Notre Mère. Nous avons grandi, mais comme c’est souvent le cas, Notre Mère ne semble pas encore s’en être rendu compte.

## 6 Industries extractives

**6.1** Le fait que le Livre Blanc ait verbalement reconnu que l’industrie minière était très aléatoire pour les capitaux que que le Canada tirait des avantages particuliers de



fortunately two of the specific proposals—replacement of the new mine tax exempt period and the depletion allowance by a fast write-off and a weak exploration incentive in the guise of depletion—fail to translate the verbal recognition into effective policy.

**6.2** No single group of proposals more clearly demonstrate the need to assess tax reform by how it affects major international objectives on the basis of evidence rather than theory than do these two proposed changes in mining taxation. The immediate effect of these changes will be sharp reductions in earnings and cash flows and in the value of existing properties and new discoveries. It is hard to square this with the statement in the White Paper that only a moderate reduction in mining activity is anticipated. No evidence is adduced to support this statement and it would be contrary to all experience if major changes did not produce major results.

**6.3** There are two questions to be asked:

—are we concerned if mining activity ceases to grow as it could?

—are there good reasons for believing the new proposals will serve as well as the present incentive system?

**6.4** In a broad national context, the existing provisions have stimulated the high productivity and growth essential to improving the lot of people. They have also promoted better balance as between regions, which in turn has strengthened the economic and political framework of the nation.

**6.5** The mining record in the last quarter-century is perhaps the most impressive of any sector of the Canadian economy. Here are just five key facts about our mineral industries:

—annual rate of growth is double that for the whole economy;

—it is by far the largest contributor to Canada's balance of payments;

—it is the only major goods-producing sector in the economy 100% or better as productive as U.S. industry—the Canadian average is about 70%;

—it has one of the highest average wages, in every region, of any major sector of the Canadian economy; and

—it is largely based outside the centrally located industrial regions of Canada.

cette industrie est rassurant et approprié. Malheureusement, deux des propositions particulières,—le remplacement de l'exemption de trois ans et les déductions pour épuisement par un amortissement rapide et une petite incitation d'exploitation en guise de déductions—ne traduisent pas vraiment cette reconnaissance verbale de façon efficace.

**6.2** Aucun autre groupe de propositions ne montre plus clairement la nécessité d'évaluer l'effet de la réforme fiscale pour les principaux objectifs nationaux en se basant sur des preuves et non sur la théorie. L'effet immédiat de ces changements se traduira par une baisse brutale des gains, du flux d'argent en caisse et de la valeur des gisements actuels et de ceux qu'on découvrira. Cela s'accorde assez mal avec la déclaration du Livre Blanc selon laquelle prévoit une légère baisse de l'activité minière. Il n'y a aucune preuve à l'appui de cette déclaration et l'expérience nous prouve que des changements importants ont d'importantes répercussions.

**6.3** Deux questions se posent:

—nous inquiétons-nous de savoir si l'activité minière cessera de croître comme elle le devrait?

—avons-nous des raisons de croire que les nouvelles propositions donneront les mêmes résultats que le système actuel d'incitation?

**6.4** Dans un contexte national plus vaste, les dispositions actuelles ont stimulé la grande productivité et la croissance qui sont essentielles pour améliorer le sort des gens. Elles ont également encouragé un meilleur équilibre entre les régions, ce qui a renforcé la structure économique et politique de la nation.

**6.5** Au cours des vingt-cinq dernières années, parmi les secteurs importants de l'économie canadienne, c'est peut-être celui de l'industrie minière qui a connu les résultats les plus impressionnants. Voici quelques données essentielles sur nos industries extractives:

—son taux annuel de croissance est deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de l'économie;

—sa part dans la balance des paiements du Canada est de loin la plus importante;

—c'est le seul secteur important, producteur de biens, qui soit aussi productif que l'industrie américaine ou plus productif (la moyenne pour le Canada est de 70 p. 100);

—ses salaires moyens sont plus élevés que pour n'importe quelle région et n'importe quel secteur important de l'économie canadienne; et

—elle s'exerce surtout en dehors des régions industrielles centrales du Canada.

**6.6** Here are four key factors about Canadian mining in the seventies:

- metal ore reserves are now more difficult and more expensive to find in Canada than in countries like Australia, and are usually lower grade as well;
- Canadian developments are usually in remote areas and have a very high capital cost;
- radical reductions in ocean transportation costs are not matched by reductions in Canadian railway or lakeshipping costs, thus shifting the international competitive balance from Canada; and
- the regions dependent on Canadian mineral industries cannot, because of their lack of a broad industrial base, afford to have mining activity decline.

**6.7** Everything points to tougher than ever competition for Canadian minerals. Canada needs every successful economic and regional development policy it can set. Everything about the record points to the conclusion that the mining incentives are just that. It is hard to think of another policy which has so effectively combined high economic efficiency with regional development.

**6.8** The present incentives are value-related. They make discoveries more valuable by increasing after-tax earnings and cash flows. The record demonstrates that they have worked well. The onus is on those who think they can improve upon this remarkable record.

**6.9** The White Paper suggests its cost-related incentives can achieve the same result more cheaply. The question is whether this is likely to be true. There is only one way to find out for sure, and that is to try and then accept the consequences. If the consequences are unfavourable, however, it will be too late to restore the situation, as interest shifts away from Canada and big developments go forward in other parts of the world.

**6.10** Persistence in time and money is, to a far greater degree than usual, the prerequisite to ultimate mining success. In mining the investment per dollar of sales is astronomical in comparison with most other industries. These are two good reasons to believe that the rare character of mineral discovery coupled with the rapidly escalating costs of discovery is such that the size of the "win"

**6.6** Voici quelques données essentielles sur l'industrie minière canadienne pour les années 70:

- il est désormais plus difficile de découvrir des gisements de minerais au Canada que dans des pays comme l'Australie; l'extraction en est plus onéreuse et ils sont généralement de moins bonne qualité;
- les exploitations canadiennes sont généralement situées dans des régions éloignées et exigent des immobilisations très coûteuses;
- les réductions radicales des coûts de transport par voie maritime n'ont pas entraîné de réduction des coûts de transport par chemin de fer ou par voie navigable sur les lacs du Canada et le Canada n'a plus sa situation concurrentielle internationale; et
- les régions qui dépendent de l'industrie extractive canadienne ne peuvent survivre à un déclin de l'activité minière parce qu'elles n'ont pas une large base industrielle.

**6.7** Tout laisse entrevoir que la concurrence deviendra encore plus difficile pour le minier canadien. Le Canada a besoin de toutes les politiques efficaces d'expansion économique et régionale qu'elle peut mettre au point. Tout porte à croire que la solution se trouve dans les incitations minières. Il n'est pas facile de penser à une autre politique qui ait combiné si bien une grande efficacité économique à une expansion régionale.

**6.8** Les incitations actuelles sont liées à la valeur. Elles rendent les découvertes plus précieuses en augmentant les gains après impôt et l'argent en caisse. L'expérience montre qu'elles ont donné de bons résultats. Le problème revient à ceux qui pensent pouvoir améliorer ce record remarquable.

**6.9** Selon le Livre blanc, des incitations liées au coût peuvent donner les mêmes résultats à moins de frais. La question est de savoir si cela a des chances d'être vrai. La seule façon de le savoir vraiment, c'est d'essayer et d'accepter ensuite les conséquences. Si les conséquences sont néfastes, toutefois, il sera trop tard pour revenir en arrière, les intérêts et les grosses exploitations ayant quitté le Canada pour d'autres pays du monde.

**6.10** Pour que l'industrie minière réussisse, il faut beaucoup plus de persistance du côté temps et du côté argent que normalement. Par rapport aux autres industries, l'investissement par dollar de ventes est astronomique dans l'industrie minière. On a deux bonnes raisons de croire que le côté rare de la découverte minière associé aux coûts rapidement croissants des découvertes sont tels que l'im-



(which would be substantially reduced by the White Paper) is of vital importance to the mining investment climate.

**6.11** This climate of a "big win" for success is far more powerful in encouraging exploration in Canada than the proposed weak exploration incentive. This is crucial, because without exploration there can be no new discoveries, and without discoveries, no new mines.

**6.12** These facts argue for continuance of the basic features of the present value-related incentives in principle. But more than this, the dollar value of the incentives must also be maintained. If the estimates of the Province of Ontario are close, an annual drop of nearly 200 million dollars in the earnings of mineral companies through additional taxes will have a crushing effect, reducing both cash for exploration and investment, and the ability to raise external debt and equity funds as well. The value of the present incentive provisions is estimated to drop under the White Paper by up to 75% for mining generally and by 85% for iron ore mining to feed the Canadian steel industry.

**6.13** It is not only a question of performance, it is also a question of fairness. The provinces impose a heavy mining tax which, combined with the White Paper changes, could make mining more heavily taxed than other industry. The corporation tax is not always fair but the present mining provisions make it more rather than less fair.

**6.14** A principle of the White Paper is that taxes not paid by one taxpayer must be made up by the remaining taxpayers. We do not agree that this should necessarily be the case, particularly where the result of tax reduction is to promote high productivity industry which expands the tax base. But if it is a principle it has equal application to the tariff, the annual cost of which is now estimated at some eight billion dollars. It is difficult to justify the White Paper assertion of overly generous treatment of the mineral industries in the face of the annual cost of the tariff.

**6.15** In summary, the effectiveness of the existing provisions in achieving a top economic record for Canada, and fairness in balancing of government policies between industries and

portance du «gain» (qui serait considérablement diminué par le Livre blanc) est d'importance vitale pour le climat d'investissement dans cette industrie.

**6.11** Cette atmosphère de «gros gain» est un facteur d'encouragement bien plus important au Canada que la maigre incitation d'exploration proposée. Cela est crucial parce que sans exploration il ne peut y avoir de découvertes, et sans découvertes, pas de nouvelles mines.

**6.12** Ces faits poussent à conserver en principe les principales caractéristiques des incitations actuelles qui sont liées à la valeur. Mais, plus important encore, il faut également maintenir la valeur des incitations en termes de dollars. Si les calculs de la province de l'Ontario sont assez justes, une baisse annuelle de près de 200 millions de dollars des revenus des compagnies minières ajoutée à un surcroît d'impôts aurait des conséquences désastreuses et réduirait à la fois les montants consacrés à l'exploration et à l'investissement et également la faculté d'augmenter la dette extérieure et les fonds d'équité. On s'attend à ce qu'avec le Livre blanc, la valeur des dispositions actuelles d'incitation baisse de 75 p. 100 pour l'industrie minière en général et de 85 p. 100 pour les mines de fer pour approvisionner l'industrie du fer canadienne.

**6.13** Ce n'est pas seulement une question de rendement, mais également une question de justice. Les provinces imposent un lourd impôt sur les mines qui, avec les changements du Livre Blanc, pourrait faire de l'industrie minière la plus imposée des industries. L'impôt sur les corporations n'est pas toujours équitable mais les dispositions actuelles relatives à l'industrie minière le sont en général plus que moins.

**6.14** Un des principes du Livre Blanc est que l'impôt qu'un contribuable ne paye pas doit être payé par les autres contribuables. Nous estimons que ce ne devrait pas nécessairement être le cas, en particulier quand une réduction d'impôt encourage une industrie très productive qui élargit l'assiette fiscale. Mais si c'est là un principe, il s'applique également aux tarifs douaniers, dont on estime actuellement le coût annuel à environ huit milliards de dollars. Il est difficile de justifier l'affirmation du Livre Blanc, à savoir que les industries extractives jouissent d'un traitement trop généreux, quand on considère le coût annuel des tarifs douaniers.

**6.15** En résumé, pour que les dispositions actuelles soient efficaces et permettent d'atteindre un rendement économique record pour le Canada et pour que les politiques gou-

regions, dictate continuance of the provisions in their present form and amount.

## 7 Conclusion

**7.1** We have discerned six main elements of the White Paper approach to tax reform, and have attempted to assess the proposals from each of these points of view. Our conclusion is that the White Paper scores well on its social objectives, as far as they go, less than a pass on the equity aspects and fails badly on four counts—its structural proposals, its contribution to national objectives, the sheer quantity of the proposed changes and the revenue implications.

**7.2** In arriving at this conclusion, we have necessarily levelled a number of serious and damaging charges at several important features of the White Paper approach. If these charges have been sustained by the reasoning advanced, the Proposals will require major, not merely cosmetic surgery. At the same time, the tax reform patient need not die.

**7.3** We are concerned by the apparent lack of understanding of the role of private capital in Canadian hands for the advancement of Canada and the well-being of its people. In this connection, the most damaging feature of the White Paper approach is its equation of so-called capital gains with income. If this misconception persists, it will be extremely difficult to avoid tax reform which will result in lasting damage to Canada's economy and society. We have sought to demonstrate the fallacy of this equation, and to set out the tough criteria which will have to be met if any proposal to tax capital gains is not to be self-defeating in terms of real benefit to people, by retarding growth and Canadian ownership.

**7.4** We are satisfied that the problems of corporations and their shareholders under the present Act do not require a radical new tax structure. Our conclusion would not change if a capital gains tax were introduced, as we feel any such tax must be separated from the income tax as being a different type of tax—namely, a tax on capital, more like gift or estate taxation, although computed by reference to only a portion of total capital.

vernementales s'équilibrent équitablement entre les industries et les régions, il est essentiel de conserver les dispositions à leur montant et sous leur forme actuels.

## 7 Conclusion

**7.1** Dans la formule de réforme fiscale du Livre Blanc, nous avons discerné six éléments principaux et nous avons essayé d'évaluer les propositions à partir de chacun de ces points de vue. Notre conclusion est que le Livre Blanc est un succès du point de vue des objectifs sociaux, même si leur portée est limitée; qu'il est très médiocre en ce qui concerne l'équité et qu'il échoue lamentablement sur quatre points: ses propositions de structure, sa contribution aux objectifs nationaux, la simple quantité de changements proposés et les incidences sur les revenus.

**7.2** Pour arriver à cette conclusion, il nous a nécessairement fallu diriger des accusations sérieuses et préjudiciables contre certaines caractéristiques importantes de la formule du Livre Blanc. Si ces accusations ont été étayées par le raisonnement proposé, ce n'est pas seulement une opération de chirurgie plastique que les propositions devront subir. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que le patient qui subit l'opération de réforme fiscale y succombe.

**7.3** Nous nous inquiétons du manque de compréhension apparent qui existe pour le rôle que joue le capital privé aux mains de Canadiens pour le progrès du Canada et le bien-être de ses habitants. A cet égard, l'aspect le plus néfaste de la formule du Livre Blanc est le fait qu'il considère les prétendus gains de capital comme un revenu. S'il maintient cette conception erronée, il sera extrêmement difficile d'éviter une réforme fiscale qui causera un tort irréparable à l'économie et à la société canadiennes. Nous avons essayé de montrer que cette conception était erronée et d'établir les critères élevés qu'il faudrait respecter pour que les propositions visant à imposer les gains de capital ne s'annulent pas elles-mêmes en ce qui concerne les avantages véritables que les gens en retireraient, en retardant la croissance économique et la possession des entreprises par des Canadiens.

**7.4** Nous estimons qu'avec la loi actuelle, les problèmes des corporations et de leurs actionnaires n'exigent pas une structure fiscale nouvelle, entièrement différente. Notre conclusion ne changerait pas si l'on adoptait l'imposition des gains de capital car nous estimons que cet impôt doit être séparé de l'impôt sur le revenu puisque c'est un genre d'impôt différent, un impôt sur le capital, qui ressemble davantage à un impôt sur les donations ou à un impôt sur les héritages



**7.5** Canada in the seventies faces two separate but closely linked economic challenges. The first is to continue and accelerate the development of every part of Canada, with as much of this development as possible in Canadian hands. This effort will continue to require significant imports from outside Canada of capital, enterprise, technology and people skills. The second is to get more deeply involved than ever in world economic development, by exporting our own capital, enterprise, technology and people skills and equally important by making Canada an attractive base from which the capital, enterprise, technology and people skills of non-residents can be deployed for both North American and world business and financial activity. The White Paper approach of international tax discrimination and unilateral deviance from accepted norms of international tax harmonization is retrograde, and will severely limit Canada's ability not only to develop Canada but also to achieve the effective and profitable role it could otherwise play in fast changing world economic developments.

**7.6** Canadian ownership will not be advanced by any of the provisions of the White Paper. It will be retarded by many—especially by the adverse savings effects of the capital gains tax and the elimination of recognition of small business financing problems, and by the negative proposals for mining and Canadian based international investment.

**7.7** Tax reform of the size and divisive dimensions of the White Paper in its present form would require a continuing over-commitment of resources to a policy area that at the very best cannot mean enough real benefits to people to warrant the risks and efforts involved. The result of over-ambition could be very easily become severe breakdown with serious loss rather than gain. It would be a Pyrrhic victory indeed if the tax technocrats got the tax structure they want while we lost the Canada we want.

**7.8** The task of maintaining Canada now clearly depends in large measure on attracting capital and enterprise to every part of Canada on a basis where it will be produc-

bien qu'on ne les calcule que sur une partie du capital total.

**7.5** Au cours des années 70, le Canada sera aux prises avec deux problèmes économiques distincts mais étroitement liés. Il faudra tout d'abord poursuivre et accélérer le développement de toutes les régions du Canada et que les exploitants soient des Canadiens dans la mesure du possible. Cela continuera d'exiger d'importantes importations de capital, d'entreprises, de technologie et de compétence. Il faudra ensuite s'intéresser plus que jamais à l'expansion économique mondiale en exportant notre propre capital, nos entreprises, notre technologie et notre compétence et il sera tout aussi important de faire du Canada un centre d'attraction à partir duquel le capital, les entreprises, la technologie et la compétence de non-résidents pourront se déployer à la fois dans l'activité commerciale et financière de l'Amérique du Nord et du monde. L'attitude discriminatoire du Livre Blanc à l'égard de l'imposition internationale et son refus unilatéral de se conformer aux normes internationales de l'harmonisation fiscale sont rétrogrades et limiteront sérieusement l'aptitude du Canada non seulement à se développer mais aussi à jouer le rôle efficace et durable qu'il pourrait autrement jouer dans une expansion économique mondiale en évolution rapide.

**7.6** Aucune des dispositions du Livre blanc n'encourage la possession d'industries par des Canadiens. Un grand nombre d'entre elles auront l'effet contraire, en particulier à cause des contrecoups fâcheux de l'imposition des gains de capital pour l'épargne et du fait que l'on ne tiendra plus compte des problèmes de financement de la petite entreprise et des propositions négatives relatives à l'industrie minière et d'investissement international qui se fait au Canada.

**7.7** Une réforme fiscale telle que celle que présente le Livre Blanc, par son ampleur et sa complexité, exigerait que l'on consacre de façon permanente une trop grande partie des ressources à l'application d'une politique qui, à son meilleur, n'assurerait pas suffisamment d'avantages aux gens pour garantir les risques et les efforts nécessaires. Cette trop grande ambition pourrait conduire très facilement à une situation critique et entraînerait de grosses pertes. Ce serait vraiment une victoire désastreuse si les technocrates fiscaux obtenaient la structure fiscale qu'ils désirent alors que nous perdriions le Canada que nous voulons avoir.

**7.8** Pour que le Canada reste ce qu'il est, il est clair que cela dépend désormais en grande partie du capital et des entreprises que chaque région du Canada attirera et qui

tive enough to provide good jobs and incomes. It would be a mistake to think we can get big increases of capital investment in the places where it is needed most, if the general climate for capital in Canada worsens. Ironically, it is capital for the high productivity mineral industries with their broad regional spread, where the White Paper impact will be sharpest.

**7.9** Canada has always been an incentive society. Hard work and successful effort have always been rewarded. The tax system, taken as a whole, has not borne too heavily on initiative. And all this has been accompanied by substantial improvements in the well-being of almost all Canadians. The success of some has worked to the benefit of all. That there is more to do is unquestioned. That the accomplishment of this now depends on governments to a greater degree than on individuals is seriously questioned. For the day the goals of the state take precedence over the goals of individuals and their ability to achieve them is the day we will have a very different Canada from anything any of us have ever known.

**7.10** Many aspects of modern life sap initiative. Sheer size and complexity give many people the feeling that they cannot shape their own destiny. Public policy should strengthen initiative by strengthening the incentives which help people feel they can make something of their own lives through creative effort. It will take more than the tax system to achieve this—but it is essential that the tax system not weaken incentives. Getting ahead on the basis of good performance is still a worthy goal. Without this goal where would mankind be?

**7.11** The thrust of the White Paper does nothing to strengthen the economy or the individual in our society. Our prime tax reform objectives should be to strengthen the economic environment and to strengthen the incentives for people to respond fully to the many challenges of Canada in the seventies.

**7.12** Our conclusions for tax reform action are these:

- the desirable social objectives (downgrading the role of Canadian private capital is not one) can be readily and quickly achieved without radical change in the essential framework of the present system.
- the equity aims of reform can only be achieved by

devront être suffisamment productifs pour créer de bons emplois et offrir de bons revenus. Ce serait une erreur de croire que nous pourrions obtenir de grosses augmentations d'investissements de capital dans les régions qui en ont le plus besoin alors que la situation du capital empire au Canada. Ironiquement, c'est le capital des industries extractives très productives, éparpillées dans diverses régions, qui sera le plus touché par le Livre Blanc.

**7.9** Le Canada a toujours prôné l'encouragement. Un labeur acharné couronné d'efforts a toujours été récompensé. Dans son ensemble, le système fiscal n'a pas pesé trop lourdement sur l'initiative et cela s'est accompagné d'améliorations considérables de la situation de presque tous les Canadiens. Le succès de quelques-uns a profité à tous. Il ne fait pas de doute qu'il y a encore à faire mais on se demande sérieusement si cela dépend désormais en plus grande partie des gouvernements que des particuliers, car le jour où les objectifs de l'état passeront avant ceux des particuliers, le jour où ils les réaliseront, ce jour-là nous aurons un Canada qui sera très différent de tout ce que nous aurons connu.

**7.10** Par bien des côtés la vie moderne manque d'initiative. Simplement pour des questions d'ampleur et de complexité, un grand nombre de gens s'imaginent ne pas pouvoir diriger leur destinée. La politique à l'égard du public devrait encourager l'initiative en renforçant les incitations qui aident les gens à croire que grâce à l'effort créateur ils pourront faire quelque chose de leur vie. Le système fiscal à lui seul n'y suffirait pas, mais il est indispensable qu'il n'affaiblisse pas les incitations. Progresser grâce un bon rendement est un objectif encore valable. Sans lui, où en serait l'humanité?

**7.11** Le Livre Blanc ne fait rien pour renforcer l'économie ni encourager l'initiative individuelle dans notre société. Nos premiers objectifs de réforme fiscale devraient être de consolider le milieu économique et de renforcer les incitations pour que les gens relèvent mieux aux nombreux défis qui seront lancés au cours des années 70.

**7.12** En ce qui concerne les mesures de réforme fiscale, voici nos conclusions:

- Les objectifs sociaux souhaitables (rabaisser le rôle du capital privé canadien n'en est pas un) peuvent être rapidement et facilement atteints sans qu'on change radicalement la structure fondamentale du système actuel:
- en ce qui concerne l'équité, la réforme ne peut atteindre son but qu'en:



- eliminating the proposed approach to the taxation of corporations
- providing for the recognition of inflation in taxation
- eliminating the proposed discrimination in international investment.
- the closely-held widely-held integration, common top corporate-personal rates, and capital gains as income proposals constitute a structural package which is inherently unstable. It lacks the necessary durability, understandability and flexibility to be implemented and would stimulate a major increase in tax-motivated decisions. The structural package should be abandoned.
- the dividend tax credit, or an equivalent, should be retained which would avoid the treaty risks of substantial revenue losses, together with tax-free inter-corporate dividends.
- the weight of Canada's economic requirements makes a capital gains tax undesirable on balance. But if there is to be one, a completely new plan to that proposed is required, based on the fact that capital as a source of future income is not the same as current income.
- the proposals must be revised to retain and preferably to improve the volume of private savings in Canadian hands. Canada needs a national havings policy for the seventies. Canada also needs to broaden its economic democracy. Tax reform should help rather than hinder by including:
  - an adequate tax concession to finance new and growing smaller business
  - continuance of the present incentives to the highly productive and regional development oriented mineral industries
  - a very different capital gains—estate tax mix
  - a savings incentive geared to the low and middle income earners.
- the restrictive and discriminatory international proposals must be abandoned so that Canada can advance as a base for international business and financial activity.
- there must be a clear rejection of the thrust of the White Paper to preempt an
- éliminant la formule proposée d'imposition des corporations
- prenant des mesures contre l'inflation de l'imposition;
- éliminant la discrimination proposée à l'égard de l'investissement international;
- L'intégration des sociétés ouvertes et fermées, les taux maximaux communs pour les particuliers et les sociétés et le projet de considérer les gains de capital comme un revenu constituent un ensemble de propositions dont la structure est naturellement instable. Elle n'ont pas les qualités nécessaires de durée, d'intelligibilité et de souplesse pour pouvoir être appliquées et encourageraient une hausse importante du nombre de décisions motivées par des raisons fiscales. Cet ensemble structurel devrait être abandonné.
- Il faudrait conserver le crédit d'impôt pour dividendes ou une formule équivalente pour éviter des risques de pertes importantes de revenus qu'entraînent les ententes et conserver également les dividendes inter-sociétés nets d'impôts.
- À cause du poids des exigences économiques au Canada, l'imposition des gains de capital n'est pas souhaitable dans l'ensemble. Mais si elle doit se faire, il faudrait que ce soit suivant un plan très différent du plan proposé, basé sur le fait que le capital, en temps que source de revenus futurs, n'est pas la même chose que le revenu courant.
- Il faut revoir les propositions pour conserver et si possible augmenter le volume de l'épargne privée entre les mains de Canadiens.
- Le Canada a besoin d'une politique nationale d'épargne pour les années 70. Il a également besoin d'une plus grande démocratie économique. La réforme fiscale devrait aider au lieu d'être un obstacle en incluant:
  - une concession fiscale appropriée pour financer les petites entreprises nouvelles et celles qui sont en voie d'expansion;
  - la poursuite des incitations actuelles en faveur des industries extractives hautement productives et orientée vers l'expansion régionale;
  - un impôt très différent, combiné sur les gains de capital et les héritages;
  - une incitation à l'épargne destinée aux tranches inférieures et moyennes de revenus.
- Il faut abandonner les propositions de restrictions et de discrimination internationales pour que le Canada puisse devenir un centre international d'affaires et d'activité financière;
- Il faut rejeter clairement l'attaque lancée par le Livre Blanc pour éviter que le gou-

ever increasing share of the national income for the federal government.

**7.13** These conclusions are based on the realities of Canada and the ambitions of its people. They will strengthen the economic environment and provide incentive for Canadians to build for themselves and the future of Canada.

vernement fédéral ne s'octroie désormais une part de plus en plus grande du revenu national.

**7.13** Ces conclusions reposent sur la réalité canadienne et les ambitions des Canadiens. Elles renforceront le milieu économique et offriront aux Canadiens des encouragements en vue de bâtir pour eux-mêmes et pour l'avenir du Canada.



## APPENDIX 31-B

## SUBMISSION

to

THE SENATE COMMITTEE  
ON BANKING,

TRADE AND COMMERCE

THE HOUSE COMMITTEE

ON FINANCE,

TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

by

THE CHEMICAL INSTITUTE OF CANADA

151 Slater Street

Ottawa 4, Ontario

## SUBMISSION

by

THE CHEMICAL INSTITUTE OF CANADA

Concerning

THE GOVERNMENT WHITE PAPER

ON TAXATION

## 1. SUMMARY

1.1 The Chemical Institute of Canada (C.I.C.) is the 10,000 strong association of chemists and chemical engineers across Canada. It functions as the national chemical focus in Canada in the international world of chemistry and chemical engineering.

1.2 The C.I.C. finds itself adversely affected by some of the White Paper proposals and suggests ways of overcoming this.

1.3 The C.I.C. notes that the White Paper proposals appear to bear unfavourably on the long and financially sensitive process of scientific discovery and utilization.

1.4 The C.I.C. believes that the Government's proposed tax policy and its science policy should not be developed independently, but should re-inforce each other.

1.5 The C.I.C. further believes that science and technology can be harnessed to provide economic growth, environmental control and social equity, and that these broader goals should form the basis of Government tax policy.

## 2. RECOMMENDATIONS

2.1 The C.I.C. claims exemption from the changes proposed in the White Paper to Section 62 (1)(i) of the Income Tax Act.

## APPENDICE 31-B

## MÉMOIRE

## PRÉSENTÉ

AU

COMITÉ SÉNATORIAL

DES BANQUES ET

DU COMMERCE

AU

COMITÉ PERMANENT

DES FINANCES, DU

COMMERCE ET DES

QUESTIONS ÉCONOMIQUES

par

L'INSTITUT DE CHIMIE DU CANADA

151, rue Slater,

Ottawa 4, Ontario.

Le 1<sup>er</sup> mai, 1970

## MÉMOIRE PRÉSENTÉ

par

L'INSTITUT DE CHIMIE DU CANADA

Relativement au

LIVRE BLANC DU GOUVERNEMENT SUR  
LA TAXATION

## 1. RÉSUMÉ

1.1 L'Institut de Chimie du Canada (I.C.C.) est l'association de 10,000 chimistes et ingénieurs-chimistes canadiens; il forme le noyau canadien de la chimie dans le domaine international de la chimie et du génie chimique.

1.2 L'I.C.C. se sent affecté d'une manière préjudiciable par certaines propositions du Livre blanc et suggère certains moyens d'y remédier.

1.3 L'I.C.C. note que les propositions du Livre blanc semblent exercer une influence défavorable sur le processus long et hasardeux, au point de vue financier, que comportent la découverte scientifique et l'utilisation de ses résultats.

1.4 L'I.C.C. croit que le projet de taxe du Gouvernement et sa politique relative à la science devraient être mis au point conjointement de manière qu'ils se complètent.

1.5 L'I.C.C. est, en outre, convaincu qu'on peut harnacher la science et la technologie pour réaliser une expansion économique, un contrôle sur les conditions du milieu et une équité sociale et que ces vastes buts devraient être à la base de la politique de taxation du Gouvernement.

## 2. RECOMMANDATIONS

2.1 L'I.C.C. demande d'être exempté des changements proposés dans le Livre blanc à la Section 62 (1) (i) de la Loi de l'impôt sur le Revenu.

**2.2** The C.I.C. claims that attendance at the conferences it organizes to convey chemical and chemical engineering knowledge and know-how constitutes legitimate, deductible business expenses. Proof of this may be obtained by the Minister from Government authorities administering public funds in support of chemistry and chemical engineering.

**2.3** The C.I.C. emphasizes the importance to Canada of encouraging scientific discovery and its utilization. It recommends that taxes should therefore be paid on the results of, not on the process of, scientific and technological creativity.

**2.4** The C.I.C. recommends that the Government should not rely solely on tax policy to obtain social fairness, but should also explore ways of utilizing science and technology to achieve economic growth, environmental control, and social equity.

### 3. THE CHEMICAL INSTITUTE OF CANADA

**3.1** The Chemical Institute of Canada (C.I.C.) is a national, non-profit, association of some 10,000 chemists and chemical engineers, drawn from consulting, government, industry and universities.

**3.2** The first organization for chemists in Canada was founded in 1902 as a branch of the Society of Chemical Industry. The Canadian Institute of Chemistry received its charter in 1922, and this charter was amended to become the charter of the Chemical Institute of Canada in 1945.

**3.3** During this period of 68 years, chemists and chemical engineers have developed an organization which functions across Canada. It acts through forty local sections; through eleven subject divisions; through one constituent society; through a series of regularly organized national and international conferences on all topics which concern its members, whether specialized, general or cross-disciplinary; and through the publication of four scientific periodicals. It cooperates with the National Research Council in international chemical events in which Canada participates.

**3.4** The C.I.C. has recently taken part in the development of a national science policy for Canada: by preparing a report on chemistry

**2.2** L'I.C.C. soutient que les dépenses, encourues lors l'assistance aux conférences qu'il organise pour transmettre les connaissances dans les domaines de la chimie et du génie chimique et indiquer comment les mettre en pratique, devraient être à bon droit déductibles. Le Ministre concerné pourrait obtenir des preuves à ce sujet en s'adressant aux autorités gouvernementales qui voient à la gestion des fonds publics de soutien dans le cas de la chimie et du génie chimique.

**2.3** L'I.C.C. souligne l'importance pour le Canada de la promotion des découvertes scientifiques et de leur utilisation; il recommande donc de payer des taxes en se basant sur les résultats de la puissance créatrice dans les domaines de la science et de la technologie plutôt que sur les processus pour y arriver.

**2.4** L'I.C.C. recommande que le Gouvernement ne se fie pas seulement sur une politique de taxation pour réaliser la justice sociale, mais qu'il explore aussi les moyens d'utiliser la science et la technologie pour promouvoir l'expansion économique et assurer le contrôle des conditions du milieu et l'équité sociale.

### 3. L'INSTITUT DE CHIMIE DU CANADA

**3.1** L'Institut de Chimie du Canada (I.C.C.) est une association nationale et non-lucrative de quelque 10,000 chimistes et ingénieurs-chimistes employés par les gouvernements, l'industrie et les universités ou engagés dans un travail de consultation.

**3.2** La première organisation consacrée aux chimistes canadiens date de 1902; il s'agissait d'une branche de la Society of Chemical Industry. L'Institut de Chimie du Canada reçut sa charte en 1922; on l'amenda en 1945 et elle devint celle de l'Institut de Chimie du Canada.

**3.3** Durant la dite période de 68 ans, les chimistes et ingénieurs-chimistes ont mis au point un organisme qui fonctionne dans le Canada entier au moyen de 40 sections locales, de 11 divisions classifiées par sujets, d'une société constituante, d'une série de conférences régulières organisées sur une base nationale et internationale sur tous les sujets généraux, spéciaux ou mixtes qui peuvent intéresser ses membres, et de 4 périodiques scientifiques qu'ils éditent. L'I.C.C. coopère, en outre, avec le Conseil national de Recherches du Canada en ce qui a trait aux réunions internationales dans le domaine chimique auxquelles le Canada participe.

**3.4** L'I.C.C. a participé récemment à la mise au point d'une politique canadienne des sciences en préparant un rapport sur la



and chemical engineering for the Science Secretariat/Council; by submitting a brief to the Senate Committee on Science Policy; and, as a result of the latter, by playing a leading role in the formation in 1970 of "SCITEC", the first association of Canadian scientific, technological and engineering societies.

3.5 The C.I.C. has become the national chemical focus in Canada in the international world of chemistry and chemical engineering.

#### 4. GOVERNMENT ACTIONS AND THE C.I.C.

4.1 A number of Government actions are affecting the C.I.C.

4.2 In 1968, the Postmaster General made postal charges 1300% higher for non-profit societies; these new rates in turn are 55% higher than the new postal rates for comparable journals of the commercial publishing houses. The additional cost to the C.I.C. in 1969 (\$20,000) was equal to 14% of its general revenues.

4.3 In the White Paper the Minister of Finance now proposes to disallow expenses to attending C.I.C. conferences and to tax the investment income of some, but not all, organizations, including that of the C.I.C.

4.4 Subsequently, the Minister of Finance has asked for suggestions concerning allowable and not-allowable expenses.

4.5 The White Paper does not define "conventions", but the C.I.C. does not hold "conventions". The C.I.C. organizes working conferences and trade exhibits to communicate the most recent chemical and chemical engineering science and technology, from those who have it to those who need or want it. The C.I.C. suggests that the proper authorities to provide proof of these activities to the Minister are those which currently administer public funds for the support of chemistry and chemical engineering, for example, the National Research Council.

4.6 The C.I.C. has a small trust income of \$8,000 a year. The C.I.C. trusts stipulate that this income is to be used: (i) to grant medals for merit and to stimulate student interest; and (ii) to permit eminent chemists and chemical engineers to visit its geographically-scattered sections, and thus reduce regional disparities and the effects of their isolation from major centres.

4.7 The C.I.C. notes that the Minister does not propose to tax the investment income of

chimie et le génie chimique pour le Secrétariat et le Conseil des Sciences du Canada, présentant un mémoire au Comité sénatorial sur la Politique scientifique et (c'est un résultat du dit mémoire) en jouant un rôle primordial dans la formation, en 1970, de «SCITEC», la première association groupant les organismes canadiens dans les domaines de la science, de la technologie et du génie.

3.5 L'I.C.C. est devenu le noyau canadien dans le domaine international de la chimie et du génie chimique.

#### 4. LES ACTES DU GOUVERNEMENT ET L'I.C.C.

4.1 Un certain nombre d'actes posés par le Gouvernement affectent l'I.C.C.

4.2 En 1968, le Directeur Général des Postes augmenta les frais postaux de 1300% pour les Sociétés à but non lucratif; ces nouveaux tarifs à leur tour sont de 55% plus élevés que les nouveaux frais imposés aux revues équivalentes publiées par des maisons commerciales. Il en a coûté \$20,000 de plus au I.C.C. en 1969, soit 14% de son revenu général.

4.3 Le Ministre des Finances propose maintenant dans le Livre blanc de désapprouver les dépenses encourues en assistant aux conférences de l'I.C.C. et d'imposer une taxe sur le revenu des placements faits par certains organismes (non pas tous), y compris l'I.C.C.

4.4 Le Ministre des Finances a subséquemment demandé des suggestions sur les dépenses permises ou non.

4.5 Le Livre blanc ne définit pas le terme «convention»; soulignons, toutefois que l'I.C.C. ne tient pas de conventions, mais organise plutôt des conférences et l'étalage d'exhibits commerciaux pour faire connaître les progrès les plus récents en science et en technologie (en ce qui a trait à la chimie et au génie chimique) à ceux qui le désirent ou en ont besoin. L'I.C.C. croit que les autorités les mieux qualifiées pour attester des activités de ce genre sont celles qui voient constamment à la gestion des fonds public destinés au soutien de la chimie et du génie chimique, à savoir, par exemple, le Conseil national de Recherches du Canada.

4.6 L'I.C.C. a un faible revenu annuel de dépôt de \$8,000; les règlements de l'I.C.C. stipulent que le dit revenu doit servir (i) à décerner des médailles de mérite et à stimuler l'intérêt des étudiants et (ii) à permettre à d'éminents chimistes et ingénieurs-chimistes de visiter les diverses sections de l'I.C.C., lesquelles sont éparpillées géographiquement, ce qui a pour résultat de diminuer les disparités régionales et l'effet de l'isolement des centres principaux.

4.7 L'I.C.C. note que le Ministre ne propose pas de taxer les revenus des placements faits

organizations such as Chambers of Commerce, labour unions, cooperatives, university foundations, or non-profit research corporations. The C.I.C. therefore claims exemption from Section 62 (1)(i) of the Income Tax Act on the same grounds as these organizations.

5. TAXATION AND TECHNOLOGY

5.1 The second part of this submission deals with taxation in relation to research, development and utilization of chemistry and chemical engineering in Canada.

5.2 In contrast to natural resources, discoveries, inventions and innovations are highly "mobile", that is, they can be developed and commercialized as easily outside Canada as within Canada, and they are financially sensitive.

5.3 The discovery and practical use of chemical science requires commitment of successively greater human and financial resources through the research, development and utilization stages, as shown in the following figure:

par des organismes tels que les chambres de commerce, les unions ouvrières, les sociétés coopératives, les fondations universitaires ou des sociétés non-lucratives affectées à la recherche. L'I.C.C. réclame donc une exemption des clauses de la Section 62(1) (i) de la Loi de l'Impôt sur le Revenu sur la même base que lesdits organismes.

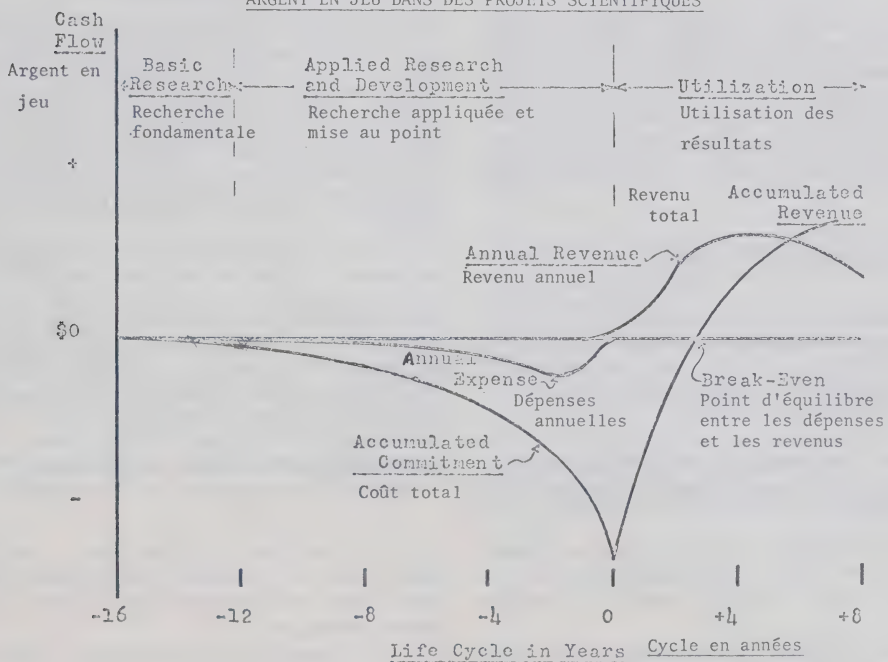
5. LA TAXATION ET LA TECHNOLOGIE

5.1 La seconde partie du présent mémoire a trait à la taxation relativement au travail de recherche et de mise au point et à l'utilisation de la chimie et du génie chimique au Canada.

5.2 Contrairement aux richesses naturelles, les découvertes, les inventions et les innovations sont très «mobiles», c'est-à-dire qu'on peut les mettre au point et les utiliser sur une base commerciale à l'étranger comme au Canada et qu'elles présentent des risques financiers.

5.3 La découverte et l'utilisation pratique de la science chimique nécessitent l'emploi de ressources humaines et financières plus grandes dans les étapes successives de la recherche, de la mise au point et de la mise sur le marché, comme on peut le constater dans le tableau suivant:

CASH FLOW IN SCIENCE-BASED PROJECTS  
ARGENT EN JEU DANS DES PROJETS SCIENTIFIQUES





5.4 Money is therefore at risk for a lengthy period during the commercial development of a scientific/technological discovery. The inventor has the highest chance of success if taxes are deferred during the critical initial stages; and the tax collector stands to gain from this deferral through the additional taxes generated during the successful final stages.

5.5 However, the White Paper proposes to increase rather than decrease or defer taxation on scientific and technological developments in Canada:

- (a) by eliminating the lower rate of tax for small businesses (which has assisted inventors considerably);
- (b) by taxing closely-held corporations (including partnerships) as persons;
- (c) by taxing capital gains (whether realized or realizable. The position of inventors is not clear); and
- (d) by a reduction in private and corporate savings (which will reduce the pool of risk capital available in Canada).

5.6 Such policies are likely to have only one effect on a country in Canada's position. When a tax push is combined with a market-pull, some inventors, their inventions, or both will tend to gravitate, one way or another, to other countries which they believe will give them fairer tax treatment and better opportunities for their work.

5.7 The C.I.C. therefore recommends that the Canadian Government use the one weapon wholly within its control, taxation, to promote the development and use of science and technology in Canada, and thus maintain or increase Canada's position in the world in the technological era of the seventies.

#### 6. THE CONTRIBUTION OF CHEMISTRY AND CHEMICAL ENGINEERING TO CANADA

6.1 The Chamber of Commerce has already stated in its brief to this Committee that the only real basis for social equity is economic growth.

6.2 The Chamber of Commerce also noted that "technological development since the war has proven that economic expansion and rising living standards are achieved through

5.4 Il existe donc un risque pécuniaire pour une longue période lors de la mise au point sur une base commerciale d'une découverte dans le domaine scientifique ou technologique. L'inventeur possède une très grande chance de succès si l'on diffère les taxes durant les étapes initiales et critiques et le bureau des impôts gagnera éventuellement à la suite de ce geste à cause des taxes additionnelles qu'il pourra percevoir durant les étapes finales et heureuses.

5.5 On propose, cependant, dans le Livre blanc d'augmenter plutôt que de diminuer ou différer les taxes relatives aux réalisations canadiennes dans les domaines des sciences et de la technologie:

- a) en éliminant le taux plus faible d'impôt pour les petites entreprises (lequel s'est avéré très utile aux inventeurs);
- b) en taxant comme des individus des compagnies fermées (y compris les sociétés commerciales en nom collectif);
- c) en taxant les gains sur le capital (réalisés ou réalisables, la situation où se trouveraient les inventeurs n'est pas claire);
- d) en diminuant les épargnes des individus et des compagnies (ce qui est de nature à réduire la quantité de capital exposé au risque au Canada).

5.6 Les points précités n'auraient probablement qu'un résultat dans un pays tel que le Canada: lorsqu'une *augmentation de taxes* coïncide avec un *marché produit*, certains inventeurs ou leurs inventions, ou les deux à la fois gravitent vers d'autres pays où il y a lieu de croire que les impôts seraient plus raisonnables et les facultés meilleures pour le travail.

5.7 L'I.C.C. recommande donc que le Gouvernement utilise la taxation, une arme qui est entièrement sous son contrôle, pour *promouvoir* le progrès et l'utilisation de la science et de la technologie au Canada, de manière à pouvoir conserver ou améliorer la position mondiale du Canada dans l'ère technologique de la prochaine décade.

#### 6. CONTRIBUTION DE LA CHIMIE ET DU GÉNIE CHIMIQUE AU CANADA

6.1 La Chambre de Commerce a déjà déclaré dans son mémoire au Comité que la seule base réelle d'équité sociale est l'expansion économique.

6.2 La Chambre de Commerce a aussi souligné que «le progrès technologique réalisé depuis la dernière guerre a prouvé qu'on parvient à une expansion économique et à un

sharply rising investment of capital, with concentration in the most modern, the most technological and capital intensive industries”.

**6.3** In its recent examination of national science policy in Canada, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) observed that “Canada has reached a significant international level” in products exported by the research-intensive industries.

**6.4** Chemistry and chemical engineering are basic elements in this scientific and technological progress.

**6.5** The current momentum is such that science and technology will affect human beings and their societies more during the seventies than during any previous period of history.

**6.6** Given these premises, what tax policies should be followed, and what should be done?

**6.7** The Canadian Government is currently developing its national science policy. The C.I.C. therefore recommends that the Government should examine its proposed tax and science policies to ensure that they re-inforce (“synergize”) each other.

**6.8** Science and technology not only provide economic growth as stated above, but they also affect our environment and our society. The success of science and technology in generating economic growth is now well known and should therefore continue to be encouraged by Government policies; the need to use science and technology much more positively in the control of our environment is increasingly recognized; but the ability of science and technology to help tackle social problems such as poverty is as yet largely unexplored.

**6.9** The C.I.C. therefore recommends that one of the basic political needs of Canada during the seventies is to learn how best to harness science and technology for economic growth and social needs; and that these broader goals, rather than the more restricted aim of tax equity, should guide Canada's tax policies.

niveau de vie plus élevé en augmentant radicalement le placement des capitaux surtout dans les industries les plus modernes et les plus avancées au point de vue technologique, où le capital est utilisé efficacement.

**6.3** Dans son étude récente de la politique des sciences au Canada, l'O.E.C.D. (Organisme de Coopération et de Progrès économique) a noté que «le Canada a atteint un niveau international notable» dans le domaine des produits exportés par les industries où l'on faisait une recherche poussée.

**6.4** La Chimie et le génie chimique sont les éléments de base du progrès scientifique et technologique.

**6.5** L'impulsion actuelle a atteint un degré tel que la science et la technologie vont affecter les êtres humains et leurs sociétés davantage durant la prochaine décade qu'en aucune autre période précédente de l'histoire.

**6.6** En tenant compte des dites prémisses que devrait être la politique de taxation et que devrait-on faire?

**6.7** Le Gouvernement canadien est à mettre au point sa politique nationale des sciences; l'I.C.C. recommande donc que le Gouvernement scrute son projet de taxation et sa politique des sciences pour s'assurer qu'ils s'adaptent bien l'un à l'autre et «se complètent».

**6.8** La science et la technologie ne produisent pas seulement une expansion économique, elles affectent aussi notre milieu et notre société; le fait qu'elles peuvent promouvoir le progrès économique est maintenant bien connu et la politique du Gouvernement devrait les appuyer. On reconnaît davantage la nécessité d'utiliser la science et la technologie d'une manière bien plus positive pour contrôler les conditions du milieu, mais on n'a pas encore exploré le pouvoir que cette science et cette technologie peuvent posséder pour aider à la solution des problèmes sociaux tels que la pauvreté.

**6.9** L'I.C.C. croit donc que l'un des points fondamentaux de la politique canadienne durant la prochaine décade doit être d'apprendre comment harnacher la science et la technologie pour répondre à la demande d'expansion économique et aux besoins sociaux; ces buts amples devraient guider la politique de taxation du Canada, plutôt que la visée plus restreinte de taxation équitable.



## APPENDIX 32-B

## TAX REFORM AND THE ARTS

a submission to the  
Standing Committee on Finance,  
Trade and Economic Affairs  
by  
The Canadian Conference of the Arts  
May 1970

## INDEX

- Preface
- I Income Averaging
  - II Deduction for Employment Expenses
  - III Tuition Fees
  - IV Grants and Bursaries
  - V Investment Income of Non-profit Organizations
  - VI Capital Gains Tax: Property Held for Personal Use or Enjoyment
  - VII Capital Cost Allowance on Works of Art
  - VIII Gifts to the Crown
  - IX 10% Limit on Charitable Donations
  - X Contributions to International Arts Organizations
  - XI Donations for Debt Retirement or for Capital Purposes
  - XII Temporary Use of Donated Works of Art
  - XIII Business Losses—The Self-employed Artist

## PREFACE

1. The Canadian Conference of the Arts speaks in this submission on behalf of the artists of Canada in all disciplines and their organizations, and on behalf of the country's arts institutions. The active members of the Conference at May 1970, are:

## Music

Canadian League of Composers  
Canadian Music Centre  
Canadian Music Council  
Canadian Music Educators Association  
Les Jeunesses Musicales du Canada  
National Youth Orchestra  
Société de Musique Contemporaine du Québec  
The Toronto Symphony  
Vancouver Symphony Society

## Opera

Canadian Opera Company

## Ballets

Les Grands Ballet Canadiens  
Groupe de la Place Royale  
Royal Winnipeg Ballet of Canada  
National Ballet Guild of Canada

## APPENDICE «32-B»

## LA RÉFORME FISCALE ET LES ARTS

Mémoire présenté au  
Comité permanent des finances, du commerce  
et des questions économiques  
par  
La Conférence Canadienne des Arts  
Mai 1970

## INDEX

- Avant-propos
- I Étalement du revenu
  - II Déduction pour frais professionnels
  - III Frais de scolarité
  - IV Subventions et bourses
  - V Revenu de placements des organismes sans but lucratif
  - VI Impôt sur les gains de capital: biens destinés à l'usage ou à l'agrément personnel
  - VII Allocation de coût en capital sur les travaux d'art
  - VIII Dons à la Couronne
  - IX Plafond de 10% applicable aux dons de charité
  - X Contributions aux organismes artistiques internationaux
  - XI Dons pour le retrait de la dette ou aux fins de capital
  - XII Utilisation temporaire d'œuvres d'art offertes en dons
  - XIII Pertes commerciales—L'artiste à son compte

## AVANT-PROPOS

1. Dans le présent mémoire, la Conférence Canadienne des Arts se fait le porte-parole des artistes du Canada dans toutes les disciplines et de leurs organismes ainsi que des institutions artistiques du pays. Les membres actifs de la Conférence au mois de mai 1970 étaient les suivants:

## Musique

Canadian League of Composers  
Canadian Music Centre  
Canadian Music Council  
Canadian Music Educators Association  
Les Jeunesses Musicales du Canada  
National Youth Orchestra  
Société de Musique Contemporaine du Québec  
The Toronto Symphony  
Vancouver Symphony Society

## Opéra

Canadian Opera Company

## Ballets

Les Grands Ballets Canadiens  
Groupe de la Place Royale  
Royal Winnipeg Ballet of Canada  
National Ballet Guild of Canada

Folk Arts	Arts folkloriques
Canadian Folk Arts Council	Canadian Folk Arts Council
Les Feux-Follets	Les Feux-Follets
Theatre	Théâtres
Actors' Equity Association	Actors' Equity Association
Canadian Child and Youth Drama Association	Canadian Child and Youth Drama Association
Canadian Theatre Centre	Canadian Theatre Centre
Canadian University Theatre Association	Canadian University Theatre Association
La Comédie Canadienne Inc.	La Comédie Canadienne Inc.
Dominion Drama Festival	Dominion Drama Festival
La Fondation du Théâtre du Nouveau Monde	La Fondation du Théâtre du Nouveau Monde
Manitoba Theatre Centre	Manitoba Theatre Centre
National Theatre School	National Theatre School
Neptune Theatre	Neptune Theatre
Le Rideau Vert	Le Rideau Vert
Shaw Festival	Shaw Festival
Stratford Shakespearean Festival	Stratford Shakespearean Festival
Le Theatre de l'Estoc	Le Théâtre de l'Estoc
The Playhouse Theatre Company	The Playhouse Theatre Company
Environmental and Design Arts	Urbanisme et esthétique
Association of Canadian Industrial Designers	Association of Canadian Industrial Designers
Canadian Society of Landscape Architects	Canadian Society of Landscape Architects
Royal Architectural Institute of Canada	Royal Architectural Institute of Canada
Society of Graphic Designers of Canada	Society of Graphic Designers of Canada
The Town Planning Institute of Canada	The Town Planning Institute of Canada
Crafts	Artisanat
Association professionnelle des artisans du Québec	Association professionnelle des artisans du Québec
Canadian Craftsmen's Association	Canadian Craftsmen's Association
Canadian Guild of Crafts	Canadian Guild of Crafts
Canadian Guild of Potters	Canadian Guild of Potters
Sculpture, Painting	Sculpture, peinture
The Alberta Society of Artists	The Alberta Society of Artists
Canadian Society of Painters in Water Colour	Canadian Society of Painters in Water Colour
The Canadian Society of Graphic Art	The Canadian Society of Graphic Art
Professional Art Dealers Association of Canada Inc.	Professional Art Dealers Association of Canada Inc.
Sculptor's Society of Canada	Sculptor's Society of Canada
La Société des Artistes Professionnels du Québec	La Société des Artistes Professionnels du Québec
La Société des Sculpteurs du Québec	La Société des Sculpteurs du Québec
The Society of Canadian Painter-Etchers and Engravers	The Society of Canadian Painter-Etchers and Engravers
Ontario Society of Artists	Ontario Society of Artists
Literature	Littérature
Canadian Authors Association	Canadian Authors Association
La Société des Auteurs	La Société des Auteurs
La Société des Écrivains Canadiens	La Société des Écrivains Canadiens
Film	Cinéma
Association Professionnelle des Cinéastes du Québec	Association Professionnelle des Cinéastes du Québec
Canadian Federation of Film Societies	Canadian Federation of Film Societies
La Cinémaèque Canadienne	La Cinémaèque Canadienne
Society of Film Makers	Society of Film Makers
The Canadian Film Institute	The Canadian Film Institute
Arts Councils	Conseil des arts
Arvida Arts and Crafts Committee	Arvida Arts and Crafts Committee
Calgary Allied Arts Council	Calgary Allied Arts Council
Community Arts Council of Vancouver	Community Arts Council of Vancouver



Co-Ordinated Arts Services  
Nova Scotia Arts Council  
St. Catharines and District Arts Council

Museums, Art Education  
Canadian Museums Association  
Canadian National Committee of I.C.O.M.  
Canadian Society for Education through Art

2. The submission is a commentary on Proposals for Tax Reform, 1969, together with specific new proposals directly related to the arts. It is submitted to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs with the request, here, that the comments and proposals be considered in the light of the following:

(a) The Government of Canada has repeatedly declared an implicit federal cultural policy of support and encouragement of the arts with emphasis on the need for decentralization and democratization and the necessity of increased financial support from the private sector to complement the Government's expanding role in cultural development.

(b) The arts in Canada constitute a gravely depressed industry. Social change has not only created new demands for the arts and new audiences, but also has brought a shift in patterns of investment from the private to the public sector. In the past, the private sector was more or less able to support a small arts industry producing for a limited audience. Democratization of the arts, or the demand for equality of cultural opportunity, and the response of the arts industry to those demands during a period of economic inflation, led to growth far beyond the financial capability of the private sector and thus to rapidly accumulating deficits. Although the Federal Government moved to meet this shift through such important innovations as the Canada Council, there remained a serious lag, worsened by recent austerity policies. While the extent of direct Government investment in the arts is not the concern of this brief, those aspects of income taxation that influence private sector investment are concerns to be viewed in the context of an economic crisis, not imminent but present.

(c) The plight of the individual artist, whether employed or self-employed, is a reflection of the depressed nature of the

Co-ordinated Arts Services  
Nova Scotia Arts Council  
St. Catharines and District Arts Council

Musées, éducation artistique  
Canadian Museums Association  
Canadian National Committee of I.C.O.M.  
Canadian Society for Education through Art.

2. Le présent mémoire exprime nos commentaires sur les *propositions de réforme fiscale* de 1969 ainsi qu'un certain nombre de nouvelles propositions touchant directement les arts. Nous le présentons au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques en le priant de considérer les commentaires et les propositions à la lumière des points suivants:

a) Le gouvernement du Canada a maintes fois énoncé une politique fédérale culturelle d'appui et d'encouragement implicites aux arts en mettant l'accent sur le besoin d'une décentralisation et d'une démocratisation des arts et sur la nécessité d'un appui financier accru du secteur privé pour compléter le rôle grandissant des pouvoirs publics dans l'essor culturel.

b) Au Canada, les arts constituent une industrie gravement déprimée. Les transformations sociales ont non seulement créé de nouveaux besoins pour les arts et des publics nouveaux mais elles ont également apporté une modification des courants d'investissements du secteur privé vers le secteur public. Autrefois, le secteur privé était plus ou moins en mesure d'appuyer une petite industrie des arts dont la production s'adressait à un public limité. La démocratisation des arts ou la revendication d'une égalité d'accès à la culture et la réaction de l'industrie des arts devant cette revendication en période d'inflation ont amené une expansion bien au delà des possibilités financières du secteur privé; les déficits se sont par conséquent accumulés rapidement. Le gouvernement fédéral s'est efforcé de satisfaire les besoins créés par ce nouveau courant, par des mesures d'innovation comme la création du Conseil du Canada; cependant, notre industrie souffre d'un retard accusé, aggravé par la politique récente d'austérité. Même si notre mémoire n'a pas pour but de traiter des investissements directs de l'État dans les arts, des aspects de l'imposition du revenu qui influencent les investissements du secteur privé sont des préoccupations à envisager dans le contexte d'une crise économique qui n'est pas imminente, mais que nous traversons à l'heure actuelle.

c) La situation déplorable de l'artiste individuel, qu'il soit employé ou à son compte, reflète l'état languissant de l'in-

industry. Artists' salaries in Canada tend to be dangerously far below those in the United States. Self-employed artists who are creators of original works generally are unable to make a living in Canada without supplementary employment which is often their primary source of income. Thus the artists' financial affairs are often surprisingly complex even though their incomes are modest. In matters of income tax these artists need helpful attention as much as equitable considerations.

3. In general, this brief concerns itself with an industry and a labour force of both economic and social significance in Canada. They have heretofore been regarded too frequently as little more than an undefined and insignificant group of individuals, dedicated to the pursuit of private goals and somehow related to the pleasures of a monied minority. If the Government's expressed concern with the quality of life in Canada, and with the health of all segments of the economy is fertile in the thinking of all departments of government, then such antediluvian views can no longer obtain. We have every confidence that such is the case, and in that spirit submit, in the pages which follow, comments and proposals which we believe to be in the national interest.

JEAN-LOUIS ROUX,  
President.

## I INCOME AVERAGING

1. Paragraph 2.57 of the White Paper says that it is not proposed to remove the present averaging formula for farmers and fishermen, who would be free to use either the old or a proposed new system. There is implicit in the proposal to permit them to continue to use the much more beneficial present formula a recognition that their income fluctuates on an unforseeable and uncontrollable basis over the years. There are taxpayers in other fields, the nature of whose activities creates a similar pattern. These include painters and sculptors, muralists, authors, composers of music and other creators of original works. Equity demands that these taxpayers should have the same averaging rights as farmers and fishermen.

2. Actors, musicians and other performing artists may also have an erratic pattern of

dustrie. Les salaires des artistes au Canada tendent à être dangereusement au-dessous de ceux des États-Unis. Les artistes indépendants qui sont les créateurs d'œuvres originales sont en général incapables de vivre au Canada s'ils n'ont pas un emploi supplémentaire qui constitue souvent leur source principale de revenu. Donc, les affaires financières des artistes sont souvent très complexes même si leur revenu est modeste. En matière d'impôt sur le revenu, les artistes ont besoin qu'on examine leur situation avec le désir de les aider tout autant que d'être équitable.

3. En général, ce mémoire se préoccupe d'une industrie et d'un secteur de la main-d'œuvre qui revêtent une importance économique et sociale au Canada. Jusqu'à présent, on a trop souvent considéré que les artistes étaient tout au plus un groupe mal défini et insignifiant d'individus voués à la poursuite de buts personnels et plus ou moins associés aux plaisirs d'une minorité de nantis. Si l'intérêt manifesté par le gouvernement à l'égard de la qualité de la vie au Canada et à l'égard de la vigueur de tous les secteurs de l'économie se fait sentir dans tous les ministères, alors un point de vue aussi primitif ne peut plus avoir cours. Nous sommes convaincus que c'est le cas et c'est dans cet esprit que nous présentons, dans les pages qui suivent, des commentaires et des propositions qui nous semblent dans l'intérêt national.

JEAN-LOUIS ROUX,  
Président.

## I ÉTALEMENT DU REVENU

1. Dans le paragraphe 2.57 du Livre blanc, les auteurs indiquent qu'ils n'envisagent pas de supprimer la formule actuelle d'établissement de la moyenne à l'égard des cultivateurs et des pêcheurs, qui auraient la faculté de recourir à l'ancien système ou au nouveau système proposé. Dans la proposition visant à leur permettre de continuer à recourir à la formule actuelle beaucoup plus avantageuse, les auteurs reconnaissent implicitement que le revenu des cultivateurs et des pêcheurs fluctue de façon imprévue et incontrôlable au cours des années. Or, dans d'autres secteurs, on trouve des contribuables dont la nature de l'activité donne lieu à une situation analogue. On peut citer entre autres les peintres et les sculpteurs, les muralistes, les auteurs, les compositeurs de musique et d'autres créateurs d'œuvres originales. L'équité exige que ces contribuables aient les mêmes droits d'étalement que les cultivateurs et les pêcheurs.

2. La courbe du revenu annuel des acteurs, des musiciens et d'autres artistes est suscep-



annual income, but, more important, they usually have a relatively short period of high annual earnings. The opportunity to pay extra amounts into Registered Retirement Savings Plans, suggested as a possibility in Paragraph 2.57 should definitely be provided for taxpayers in this group.

3. Further, it is suggested in Paragraph 2.59 that a person under 25 years of age would be able to use for averaging purposes only an unbroken series of years since the last year in which he had no tax to pay. In some arts disciplines success and financial rewards may come at a surprisingly early age, but often after a period of poverty and struggle. Where an artist has not been in full time attendance at an educational institution or studying as a student or apprentice under a master in some prior year, but simply had no tax to pay in respect to that particular year because his professional efforts did not result in net income at a taxable level, it is inequitable that he be required to assume an arbitrary income of \$5,000 as would be required by the present averaging proposal.

## II DEDUCTION FOR EMPLOYMENT EXPENSES

1. Paragraph 2.13 of the White Paper proposes an automatic deduction for employment expenses of 3% of gross employment income up to a maximum of \$150 per year. Many artists such as actors and musicians who tend to be employees under contract incur expenses directly related to, and often a condition of, their employment which far exceed this maximum. This is undoubtedly true of some other categories of employees in the labour force, and for all of those in such circumstances the \$150 limit is unreasonable. The arguments that record-keeping should not be imposed on employees for purposes of expense claims, and that the claims would produce an impossible processing task for government, are considered invalid in the case of taxpayers whose employment, because of its nature, requires disproportionately high expense to the employees.

2. It is proposed that the rule set out in Paragraph 2.13 be implemented, but with the alternative of an optional claim for employment expenses incurred by those taxpayers

tible d'être irrégulière, mais ce qui est plus important, ils connaissent une période relativement brève de gains annuels élevés. Les contribuables appartenant à cette catégorie devraient sans aucun doute avoir la possibilité de verser des sommes supplémentaires dans des plans enregistrés d'épargne-retraite, qui est une des possibilités mentionnées au paragraphe 2.57.

3. En outre, dans le paragraphe 2.59, les auteurs du Livre blanc proposent qu'une personne âgée de moins de 25 ans ne puisse utiliser aux fins de l'étalement qu'une série ininterrompue d'années depuis la dernière au cours de laquelle elle n'a eu aucun impôt à payer. Or, dans certaines disciplines artistiques, la réussite et la récompense financière peuvent survenir à un âge étonnamment précoce, mais souvent après une période de pauvreté et de lutte. Lorsqu'on n'a pas fréquenté à plein temps un établissement d'enseignement ou n'a pas étudié soit comme étudiant soit comme apprenti sous la direction d'un maître au cours d'une année précédente, mais qu'il n'a simplement pas eu à verser d'impôt à l'égard de cette année-là parce que ses efforts professionnels n'ont pas rapporté un revenu net à un niveau imposable, il n'est pas juste de supposer qu'il a joui d'un revenu arbitraire de \$5,000 comme l'envisage la proposition actuelle d'étalement.

## II DÉDUCTION POUR FRAIS PROFESSIONNELS

1. Le paragraphe 2.13 du Livre blanc propose une déduction d'office pour frais professionnels de 3% du revenu brut d'emploi jusqu'à un maximum de \$150 par année. Un grand nombre d'artistes comme les acteurs et les musiciens qui tendent à être employés en vertu d'un contrat engagent des dépenses, dépassant de beaucoup ce maximum, qui sont reliées directement à leur emploi ou qui bien souvent sont une condition de leur emploi. Ceci est sans aucun doute vrai de certaines autres catégories d'employés dans la population active et pour tous ceux qui connaissent ces circonstances, la limite de \$150 n'est pas raisonnable. Selon nous, les arguments d'après lesquels la tenue de registres ne devrait pas être exigée des employés comme condition de réclamation des frais et d'après lesquels les réclamations aboutiraient à une somme de travail impossible pour les gouvernements ne sont pas valables dans le cas des contribuables qui sont obligés, étant donné la nature de leur emploi, d'engager des dépenses disproportionnellement élevées.

2. Nous proposons que la règle énoncée au paragraphe 2.13 soit mise en œuvre mais en accordant aux contribuables qui peuvent prouver des dépenses dépassant \$150 par

having provable expenses in excess of \$150 in the year. Such claimants would be entitled to a maximum of \$500 deduction per year.

### III TUITION FEES

1. Section 11 (1) (qc) (iv) of the Income Tax Act, which provides for the deduction of tuition fees, is inequitable with respect to artists and arts students because arts schools and private arts teachers are not covered in the section. It is only reasonable that the section be broadened to permit deductibility of arts tuition fees where tuition is for the purposes described in 11 (1) (qc) (iv), "that provide or improve the qualifications of a person for employment or the carrying on of a business or a profession".

2. This would be best accomplished by requiring the Department of Manpower and Immigration to establish accreditation procedures for arts schools and private teachers under 11 (1) (qc) (iv).

### IV GRANTS AND BURSARIES

1. The proposal (Paragraph 2.24 of the White Paper) to tax fellowships, scholarships, bursaries and research grants is clearly consistent with the general taxation principle that those who have similar levels of cash income have a similar ability to pay tax. It is difficult to disagree with this principle, which underlies the present tax reform proposals. The Federal Government, however, is "aware of a continuing need to spur certain kinds of activities" as is pointed out in Paragraph 1.11.

2. If the development and democratization of the arts in Canada, and by this the improvement of the quality of life in our country, is among those activities which the government would spur, then we must ask if that policy and the proposal in Paragraph 2.24 are compatible. It would seem this can only be so if the government is prepared to increase direct cultural spending and investment in the arts to offset the effects of equitable taxation.

3. In this regard it should be noted that federal taxation of grants, bursaries, etc. will increase not only budgetary requirements of federal grant-giving agencies but also those of provincial and municipal agencies. Further, it will decrease the potency of foundations and corporations in their fellowship, scholar-

année la faculté de réclamer des frais professionnels qu'ils ont engagés. Ces réclamants auraient le droit de réclamer une déduction maximum de \$500 par année.

### III FRAIS DE SCOLARITÉ

1. L'article 11(1)qc) (iv) de la Loi de l'impôt sur le revenu qui stipule la déduction des frais de scolarité n'est pas juste envers les artistes et les étudiants des beaux-arts parce que les écoles des beaux-arts et les professeurs privés de beaux-arts ne sont pas inclus dans cet article. Il est tout à fait raisonnable que l'article soit élargi de manière à autoriser la déduction des frais de scolarité de beaux-arts lorsque la scolarité répond aux objectifs énoncés dans l'article 11(1)qc) (iv), «assurant ou améliorant la compétence d'une personne à remplir un emploi, exploiter un commerce ou exercer une profession».

2. La meilleure manière de répondre à ces objectifs consisterait à demander au ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration d'établir des procédés d'agrément des écoles de beaux-arts et des professeurs privés en vertu de l'article 11(1)qc) (iv).

### IV SUBVENTIONS ET BOURSES

1. La proposition (paragraphe 2.24 du Livre blanc) visant à imposer les bourses universitaires de recherche, les bourses d'entretien et les subventions à la recherche est certainement conforme au principe général d'imposition selon lequel ceux dont les paliers de revenus en espèces sont les mêmes ont une faculté contributive analogue. Il est difficile de discuter ce principe qui est à la base des propositions de réforme fiscale. Cependant, le gouvernement fédéral «n'ignore pas que certaines catégories d'activités ont continuellement besoin d'être stimulées» comme cela est indiqué dans le paragraphe 1.11.

2. Si l'essor et la démocratisation des arts au Canada et par conséquent l'amélioration de la qualité de la vie dans notre pays font partie des activités que les pouvoirs publics voudraient stimuler, nous pouvons nous demander si cette politique et la proposition énoncée au paragraphe 2.24 sont compatibles. Il ne peut en être ainsi, semble-t-il, que si le gouvernement est prêt à augmenter les dépenses et les investissements directs en matière culturelle dans le domaine des arts pour compenser les effets d'une imposition équitable.

3. A cet égard, il faut noter que l'imposition fédérale des bourses universitaires de recherche, des bourses d'entretien, etc. augmentera non seulement les besoins budgétaires des organismes fédéraux qui octroient des subventions, mais également ceux des organismes provinciaux et municipaux. En ou-



ship and other grant-giving programs. Means must be found to maintain investment in Canadian cultural development from both government and private sectors in the face of the proposed taxation. Default in this matter could only be interpreted as disinterest to the point of irresponsibility.

## V INVESTMENT INCOME OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS

1. Paragraph 5.54 of the White Paper proposes that organizations exempt from income tax under Section 62 (1) (i) be taxed on their investment income at the corporation tax rate. This category includes many performing arts organizations, museums and art galleries. At a time when the Federal Government is faced with increasing demands for subsidies from these organizations and is encouraging them to seek increased support from the private sector it is unconscionable to impose a tax which will

(a) inhibit the growth of museum and art gallery endowment funds which are for the building of collections of works of art for the perpetual enjoyment of the Canadian peoples,

(b) inhibit the growth of emergency reserves for performing arts organizations which are necessary for their economic security and stability in the face of rising costs and unpredictable revenues and subventions, and

(c) generally discourage increased private sector investment in the arts, contrary to federal cultural policy.

2. We urge that non-profit cultural organizations be excluded from Section 62(1)(i) by providing for their exemption from income tax under a new subsection of Section 62.

## VI CAPITAL GAINS TAX: PROPERTY HELD FOR PERSONAL USE OR ENJOYMENT

1. Paragraphs 3.22 to 3.26 of the White Paper make proposals dealing with the treatment of gains and losses on the sale of personal property including such as works of art. Gains would be taxable under these proposals, only when the proceeds of sale ex-

tre, cette imposition réduira les possibilités des fondations et des corporations dans leurs programmes de bourses universitaires de recherche, de bourses d'entretien et de subventions en général. Il faut trouver les moyens de maintenir les investissements qui émanent à la fois des pouvoirs publics et du secteur privé dans l'essor culturel du Canada face à l'imposition envisagée. Le carence dans ce domaine ne pourrait être interprétée que comme une indifférence qui va jusqu'à l'irresponsabilité.

## V REVENU DE PLACEMENTS DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF

1. Le paragraphe 5.54 du Livre blanc propose que les organismes exempts de l'impôt sur le revenu en vertu de l'article 62(1)i) soient imposés sur leurs revenus de placements au taux de l'impôt sur les corporations. Cette catégorie comprend un grand nombre d'organismes de spectacles artistiques, de musées et de galeries d'art. A un moment où le gouvernement fédéral doit répondre à des demandes croissantes de subventions de la part de ces organismes et qu'il les encourage à obtenir un appui accru de la part du secteur privé, il est inconcevable de créer un impôt qui

a) entravera l'augmentation des capitaux des fondations à l'intention des musées et des galeries d'art servant à constituer des collections d'œuvres d'art dont les Canadiens doivent jouir perpétuellement,

b) entravera l'expansion des réserves d'urgence pour les organismes de spectacles artistiques, indispensables à leur sécurité et à leur stabilité économique, étant donné l'augmentation des coûts et le caractère imprévisible des recettes et des subventions, et

c) découragera de manière générale l'augmentation des placements du secteur privé dans les arts, ce qui est contraire à la politique culturelle du gouvernement fédéral.

2. Nous prions instamment le gouvernement d'exclure les organismes culturels sans but lucratif de l'application de l'article 62(1)i) en stipulant leur exemption de l'impôt sur le revenu en vertu d'un nouveau paragraphe de l'article 62.

## VI IMPÔT SUR LES GAINS DE CAPITAL BIENS DESTINÉS À L'USAGE OU À L'AGRÈMENT PERSONNEL

1. Les paragraphes 3.22 à 3.26 du Livre blanc contiennent des propositions touchant le traitement des gains et des pertes sur la vente de biens personnels y compris les œuvres d'art. En vertu de ces propositions, les gains ne seraient imposables que lorsque

ceeded \$500. It is obvious to those familiar with the market in works of art and museum objects that the arbitrary \$500 minimum figure is so low that:

(a) it would potentially affect many thousands of taxpayers annually, and

(b) the cost of policing effectively the tax reporting of this multitude of minor transactions (made in large part by persons making few such transactions in a lifetime) would unquestionably exceed the related tax revenue by a considerable amount.

2. In order to make the proposals of Paragraphs 3.22 to 3.26 realistic in cost/benefit terms, while at the same time providing for the taxability of significant personal gains, the minimum figure should be set no lower than say \$5,000.

3. Also, if the Act is concerned with significant transactions in assets of these types, equity requires that losses on assets costing more than \$5,000 should be

(a) fully deductible (without the arbitrary restriction proposed in Paragraph 3.24), and

(b) currently deductible from other income regardless of its source.

If gains are to be added to income of all other types in the year losses should surely be dealt with similarly. Failure to accept this principle penalizes unfairly the individual who makes but a few transactions, years apart, in the course of a lifetime.

## VII CAPITAL COST ALLOWANCE ON WORKS OF ART

1. Present policies of the Federal Government encourage the commissioning of works of art such as sculptures and murals, to be integrated in the architectural design of federal projects. It is urged that the private sector be encouraged to follow this enlightened policy through the provision of a 20% capital cost allowance rate where such works of art are incorporated in the building instead of the existing 5% rate.

2. This should apply where an artist is commissioned to create the work of art, and the allowance should be based on the artistic fees paid including the costs of production of the work. Where the commission is for a design to be applied to structural or functional elements of the building, the allowance should be based on the design fee alone.

le produit de la vente dépasserait \$500. Il est évident pour ceux qui sont familiers avec le marché des œuvres d'art et des objets de musée que le chiffre minimum arbitraire de \$500 est si bas.

a) qu'il pourrait nuire à des milliers de contribuables tous les ans et

b) que les frais entraînés par l'application efficace des déclarations d'impôt touchant une multitude de transactions insignifiantes (conclues en grande partie par des personnes qui concluent de rares transactions de ce genre au cours de leur vie) dépasseraient sans aucun doute considérablement les recettes fiscales.

2. Pour que les propositions des paragraphes 3.22 à 3.26 soient raisonnables au point de vue du rapport entre les frais et les avantages pour le fisc, tout en imposant les gains personnels importants, le minimum ne devrait pas être inférieur à \$5,000.

3. En outre, si la loi se préoccupe des transactions importantes en biens de ce genre, l'équité exige que les pertes subies sur les biens coûtant plus de \$5,000 soient

a) entièrement déductibles (sans subir la restriction arbitraire proposée au paragraphe 3.24) et

b) couramment déductibles des autres revenus quelle que soit leur source.

S'il faut ajouter les gains aux revenus de toutes les autres catégories, dans l'année, il faudrait sans aucun doute traiter les pertes de la même manière. Si l'on n'accepte pas ce principe, on pénalise injustement l'individu qui ne fait que quelques transactions, à des années d'intervalle, au cours de sa vie.

## VII ALLOCATION DE COÛT EN CAPITAL SUR LES TRAVAUX D'ART

1. La politique actuelle du gouvernement fédéral encourage les commandes de travaux d'art comme les sculptures et les peintures murales qui doivent faire partie de la conception architecturale des programmes fédéraux. Nous prions le gouvernement d'encourager le secteur privé à suivre cette politique éclairée en stipulant un taux d'allocation de coût en capital de 20% lorsque des travaux d'art de ce genre sont incorporés dans les édifices au lieu du taux actuel de 5%.

2. Cette règle devrait s'appliquer lorsque l'on demande à un artiste de créer une œuvre d'art et l'allocation devrait être calculée d'après les honoraires versés à l'artiste, y compris les coûts de production de l'œuvre. Lorsque l'on demande à un artiste de concevoir une œuvre qui doit s'incorporer aux éléments structurels ou fonctionnels du bâtiment, l'allocation devrait être calculée uni-



## VIII GIFTS TO THE CROWN

1. The proposals for tax reform include no suggestions for measures to remove the inequity in treatment under Section 27 of the Act between gifts to the Crown and charitable donations to institutions other than those owned by the Federal and Provincial Governments. The present provisions favor institutions clustered in Ottawa and in provincial capitals, while the federal government's cultural policy argues for the decentralization of cultural resources.

2. Not only does the privilege of 100% deductibility of gifts to the Crown discourage decentralization but it also discriminates against established institutions of national significance which are not owned by government.

3. The establishment of a National Arts Trust committed to a policy of decentralization by its charter, organized apart from any existing federal cultural agency, and specifically set up to distribute the gifts it receives to non-governmental cultural institutions of significance, could further the government's expressed policy while extending the deduction privilege for gifts to the Crown in an equitable manner.

## IX 10% LIMIT ON CHARITABLE DONATIONS

1. It is proposed in the White Paper to maintain the limit on charitable donations at 10% of net income. It is proposed here that the limit be raised to 20%.

2. What must be recognized in any discussion of this issue is that the corporations and individuals restrained from additional charitable giving by the 10% limit are very, very few. To permit a few enlightened corporations to increase charitable donations, to permit a handful of wealthy taxpayers to make substantial charitable donations well beyond 10%, would have a negligible effect on tax revenue but could have dramatic and positive effects on the depressed and debt-ridden arts industry.

3. The Federal Government's continued resistance to increased limits appears to be based on the assumption that Canadians will, if permitted, pour their money into charitable donations to a degree that *would* be signifi-

quement sur les honoraires de la création artistique.

## VIII DONS À LA COURONNE

1. Les propositions de réforme fiscale ne comportent aucune suggestion visant à éliminer le traitement différentiel en vertu de l'article 27 de la loi suivant qu'il s'applique aux dons à Sa Majesté et aux dons de charité aux institutions n'appartenant pas au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux. Les dispositions actuelles sont favorables aux institutions qui sont groupées à Ottawa et dans les capitales provinciales alors que dans sa politique culturelle le gouvernement fédéral se dit en faveur d'une décentralisation des ressources culturelles.

2. Non seulement le privilège de déduire intégralement les dons à Sa Majesté décourage la décentralisation, mais il établit un traitement différentiel au détriment des institutions établies d'importance nationale qui ne sont pas la propriété de l'État.

3. La création d'une Fiducie nationale des arts, vouée à une politique de décentralisation en vertu de sa charte, organisée indépendamment de tout organisme culturel du gouvernement fédéral existant à l'heure actuelle et constituée précisément pour distribuer les dons qu'elle reçoit aux institutions culturelles non-gouvernementales importantes, permettrait de renforcer la politique énoncée par le gouvernement tout en étendant le privilège de la déduction des dons à Sa Majesté d'une manière équitable.

## IX. PLAFOND DE 10% APPLICABLE AUX DONS DE CHARITÉ

1. Le Livre blanc propose de maintenir le plafond applicable aux dons de charité à 10% du revenu net. Nous proposons ici de porter ce plafond à 20%.

2. Dans toute discussion de ce problème, il faut reconnaître que les corporations et les particuliers qui ne peuvent faire davantage de dons de charité à cause du plafond fixé à 10% sont extrêmement peu nombreux. Or, si l'on permettait à quelques corporations éclairées d'augmenter leurs dons de charité et si l'on permettait à une poignée de contribuables aisés de faire des dons de charité élevés, bien au delà du plafond de 10% de leur revenu net, l'effet qui en résulterait sur les recettes fiscales serait négligeable, mais pour l'industrie des arts qui est déprimée et criblée de dettes, les effets seraient extraordinaires et certains.

3. L'opposition continue du gouvernement fédéral à relever le plafond des dons de charité semble reposer sur l'hypothèse que les Canadiens consacraient leur argent, s'ils y étaient autorisés, à des dons de charité dans

cant. Patterns of charitable giving in Canada under the present Act do not, in our opinion, support this assumption. In the arts, where the alternative to charitable donations is principally federal subsidy (at an escalating rate) the relative merits of higher deduction limits versus increased subvention demand careful re-evaluation.

#### X CONTRIBUTIONS TO INTERNATIONAL ARTS ORGANIZATIONS

1. It is proposed that Section 27 (1) (a) be amended to include an additional category of eligible recipients of "charitable" donations, specifically those international arts organizations recognized by Unesco.

2. The present Act does permit deductions for donations to the United Nations and its agencies, but operationally the arts community in UN Member States relates primarily not to Unesco but to the non-governmental organizations which Unesco recognizes, supports, and consults. Thus Canadian participation in international affairs in the arts demands that the Canadian national committees of the international non-governmental organizations be able to raise funds in Canada for the international bodies.

3. The amounts involved are insignificant in tax revenue terms, but their importance to Canada's image abroad and to this country's role in programs of international cooperation is significant. The Canadian National Commission for Unesco can specify the recognized international non-governmental organizations in which there is Canadian participation, e.g. the International Theatre Institute, the International Council of Museums, the International Film and Television Council, the International Society for Education through Art, the Federation of Library Associations, etc.

#### XI DONATIONS FOR DEBT RETIREMENT OR FOR CAPITAL PURPOSES

1. The economic crisis in the arts in Canada is seen most dramatically in the large accumulated deficits of the non-profit organizations in both performing and visual arts. The debts, usually covered by personal guarantees of trustees and patrons, compound the problems of current operating budgets with huge interest payments. Donors, including foundations, corporations, individuals and some governmental grant-giving agencies, tend not to give funds for debt retirement but rather

une mesure qui serait appréciable. Or, à notre avis, la situation des dons de charité au Canada en vertu de la Loi actuelle n'appuie pas cette hypothèse. Dans le domaine des arts, où le moyen essentiel de pallier l'insuffisance des dons de charité consiste à solliciter des subsides du gouvernement fédéral (à un rythme accéléré), il importe de réexaminer sérieusement les mérites relatifs d'un plafond plus élevé de déduction par rapport à une augmentation des subventions.

#### X. CONTRIBUTIONS AUX ORGANISMES ARTISTIQUES INTERNATIONAUX

1. Nous recommandons que l'article 27(1)a soit modifié de manière à inclure une catégorie supplémentaire de bénéficiaires admissibles de dons de charité, en particulier les organismes artistiques internationaux reconnus par l'UNESCO.

2. La Loi actuelle permet la déduction des dons aux Nations Unies et à ses organismes, mais en pratique la communauté des arts des états membres des Nations Unies se rattache essentiellement non pas à l'UNESCO, mais aux organismes non gouvernementaux que l'UNESCO reconnaît, appuie et consulte. Donc, la participation canadienne à la vie artistique internationale exige que les comités nationaux canadiens des organismes internationaux non gouvernementaux soient en mesure de réunir des fonds au Canada pour les organismes internationaux.

3. Les montants en cause se traduisent par une perte insignifiante de recettes fiscales mais leur influence sur la réputation du Canada à l'étranger et sur le rôle de notre pays dans les programmes de collaboration internationale est importante. La Commission canadienne nationale à l'UNESCO peut préciser les organismes internationaux non gouvernementaux reconnus auxquels participe le Canada, par exemple The International Theatre Institute, The International Council of Museums, The International Film and Television Council, The International Society for Education through Art, The Federation of Library Associations, etc.

#### XI. DONS POUR LE RETRAIT DE LA DETTE OU AUX FINS DE CAPITAL

1. C'est surtout par les vastes déficits accumulés par les organismes sans but lucratif, dans les spectacles artistiques comme dans les arts visuels, que la crise économique dans les arts au Canada revêt un caractère dramatique. Les dettes, généralement couvertes par les garanties personnelles des fiduciaires et des mécènes, aggravent la situation problématique des budgets d'exploitation actuels par la nécessité de verser des intérêts. Les donateurs, y compris les fondations, les cor-



for special projects or current operations. The dilemma is so serious that it can be said that until the immense debts of Canada's major arts institutions are paid off there can be no meaningful growth and development.

2. Concurrent with the economic crisis created by accumulated deficits is the vital need for capital funds to

(a) permit the production of new Canadian works, especially in the performing arts, and

(b) for the construction of new buildings and the improvement or extension of buildings especially in the visual arts. No matter how serious the debts may be, Canadian creativity and the increase of physical resources must not be frozen while the books are balanced. Health and growth must be viewed as inseparable goals.

3. Therefore it is proposed that the Federal Government provide an incentive allowing for deduction from income of 150% of the amount of a donation for either debt retirement or capital purposes (including production costs in the performing arts or major additions to a collection in a museum or art gallery) made to a non-profit cultural institution providing services to the public at large. It is suggested that this program be established for a limited period of say five years.

## XII TEMPORARY USE OF DONATED WORKS OF ART

1. At the present time in Canada, when the art purchase budgets of art galleries and museums are meagre, to say the least, large sums of money are being spent for the purchase of art for hotels and corporate and professional offices. Unfortunately the art purchased for the decoration of hotels and offices, though expensive, is often mass-produced, imported, unimportant and readily expendable when the time for re-decoration or renovation arises. Thus, a large proportion of the funds available for art purchase in Canada are used in such a way as to have no value in perpetuity for the Canadian public, and to have no positive effect on the development of the arts in Canada.

porations, les particuliers et certains organismes gouvernementaux qui accordent des subsides, ont tendance à donner des fonds non pas pour le retrait de la dette mais plutôt pour des programmes spéciaux ou pour l'exploitation actuelle. La gravité de la situation permet de dire que tant que les dettes immenses des institutions artistiques principales du Canada ne seront pas remboursées, il ne pourra pas y avoir d'expansion ni d'essor significatifs.

2. En même temps que la crise économique créée par l'accumulation des déficits, on constate un besoin vital de capitaux

a) pour permettre la production de nouvelles œuvres d'art canadiennes spécialement dans les spectacles artistiques et

b) pour la construction de nouveaux bâtiments et l'amélioration ou l'agrandissement d'immeubles, spécialement dans les arts visuels. Quelle que soit la gravité des dettes, la créativité des Canadiens et l'augmentation des ressources matérielles ne doivent pas marquer un temps d'arrêt pendant que l'on balance les livres. La solidité financière et l'essor doivent être considérés comme des objectifs inséparables.

3. Par conséquent, nous recommandons que le gouvernement fédéral fournisse un stimulant permettant la déduction du revenu de 150% du montant des dons pour le retrait de la dette ou aux fins de capital (y compris les coûts de la réalisation dans les spectacles artistiques ou des acquisitions importantes enrichissant un musée ou une galerie d'art), si le don est fait à un organisme culturel sans but lucratif fournissant des services au grand public. Nous recommandons que ce programme soit établi pour une période limitée, disons, de cinq ans.

## XII. UTILISATION TEMPORAIRE D'ŒUVRES D'ART OFFERTES EN DONS

1. Alors qu'à l'heure actuelle au Canada, les budgets des galeries de peinture et des musées destinés à l'achat d'œuvres d'art sont maigres, pour le moins qu'on puisse dire, les hôtels, les corporations et les cabinets professionnels consacrent des sommes considérables à l'achat d'œuvres d'art. Malheureusement, les œuvres d'art achetées pour décorer les hôtels et les bureaux, bien que coûteuses, sont souvent produites en masse, importées, sans importance et facilement sacrifiées lors de rénovations ou de redécorations. Donc les acquisitions faites avec une grande partie des fonds disponibles pour l'achat d'œuvres d'art au Canada ne passent pas à la postérité pour le public canadien et n'apportent aucune contribution positive à l'essor des arts au Canada.

2. It is proposed that a corporation or individual be permitted to provide purchase funds to a public art gallery or museum, for the purchase by the gallery or museum of original Canadian works of art which the donor may retain in its possession for a period of not more than 15 years. Funds donated under this plan would be treated as current charitable donations even though the donor had temporary physical possession of the works of art purchased with the donated funds.

3. This incentive to contribute to gallery and museum purchase funds could have a significant impact on the visual arts in Canada. It would enable the galleries and museums to make substantial investments in the work of young Canadian artists who might otherwise be overlooked for gallery purchase when funds are tight. The galleries would be in a position to purchase representative collections of contemporary work, sampling broadly and buying at reasonable price rather than being limited, as at present, to a much smaller number of more costly purchases after time, taste and fashion have inflated prices for particular artists and school.

4. If the amount of the donation exceeds, as it well may, the donor's maximum deductible limit for the year concerned, provisions should be made for the excess to be carried forward for deduction in subsequent years.

5. It should be noted that the overall, ultimate effect on tax revenues under this plan would be identical with the present effect because the business entities in question are at present entitled to claim the cost of works of art purchased by them by way of capital cost allowances.

6. Similar arrangements should be provided for individuals who donate works of art to public galleries and museums but are permitted to retain possession of the work of art until death.

### XIII BUSINESS LOSSES—THE SELF-EMPLOYED ARTIST

1. The arts industry and its labour force in Canada are of such a nature that a significant proportion of artists have not only multiple sources of income but also must derive their principal income as an employee while at the same time pursuing their art, often at a loss. The more fortunate obtain employment as artists or in an occupation

2. Nous proposons que les corporations et les particuliers soient autorisés à fournir des fonds à des galeries d'art ou des musées publics pour leur permettre d'acheter des œuvres d'art canadiennes originales que le donateur pourra garder en sa possession pendant une période de 15 ans au maximum. Les fonds ainsi donnés seraient considérés comme des dons de charité courants, même si les donateurs ont eu la possession matérielle temporaire des œuvres d'art achetées moyennant les fonds donnés.

3. Cet encouragement à contribuer aux fonds d'achat d'œuvres d'art des galeries d'art et des musées pourrait avoir des conséquences appréciables sur les arts visuels au Canada. Les galeries d'art et les musées pourraient ainsi faire des placements considérables dans l'acquisition d'œuvres de jeunes artistes canadiens qui risqueraient autrement d'être négligés par les galeries du fait de la pénurie des fonds consacrés aux acquisitions. Les galeries seraient en mesure d'acheter des collections assez complètes d'œuvres contemporaines en se procurant une grande variété des diverses œuvres à un prix raisonnable plutôt que de se limiter, comme c'est le cas à l'heure actuelle, à un nombre beaucoup plus restreint d'œuvres plus dispendieuses lorsque le temps, le goût et la mode ont déjà gonflé le prix des œuvres produites par certains artistes et certaines écoles.

4. Si le montant du don dépasse, comme cela est possible, le plafond déductible par le donateur pour l'année en cause, il faudrait autoriser le report anticipatif de l'excédent et en autoriser la déduction au cours des années ultérieures.

5. Il faut noter que l'effet global ultime sur les recettes fiscales de ce système serait identique à l'effet du système actuel; en effet, les entités commerciales en cause ont le droit à l'heure actuelle de réclamer le coût des œuvres d'art qu'elles achètent en tirant parti des allocations de coût en capital.

6. Des mesures analogues devraient être établies pour les particuliers qui donnent des œuvres d'art aux galeries et aux musées publics mais qui sont autorisés à garder ces œuvres d'art en leur possession jusqu'à leur décès.

### XIII. PERTES COMMERCIALES—L'ARTISTE À SON COMPTE

1. Étant donné la nature de l'industrie des arts et du groupe qui la compose, une grande proportion des artistes non seulement ont un revenu qui provient de sources multiples mais ce revenu provient essentiellement d'emplois qu'ils doivent occuper tout en poursuivant en même temps leur art, souvent à perte. Les plus fortunés obtiennent un em-



related to their artistic profession. Many, however, are deriving but a small proportion of their gross income from their private artistic endeavours even though they may be accepted as "successful" in the public eye.

2. Although the present provisions of the Act appear to allow for full deduction of legitimate business expenses of the artist's private artistic enterprise from his gross income, two problems of importance are thought to exist. On the one hand, some artists being employed and having income tax deducted at source are unaware of those sections of the Act which apply to their private artistic enterprise. Neither business expenses nor revenue (which is almost always lower than expenses) are reported until such time as the artist achieves sufficient success that this secondary income can no longer be readily ignored.

3. On the other hand, those artists who do claim the business expenses for their individual enterprise during years of little or no revenue may be difficult to distinguish from amateurs and hobbyists. Their claims for business losses present a difficult problem of evaluation for the tax assessor and equitable decisions are not always made.

4. It is not suggested that reform of the Act will solve this problem. It is proposed that although it may be the responsibility of the arts community to fully inform its members of their tax privileges and responsibilities it is equally incumbent upon the Department of National Revenue to take all necessary steps to instruct its assessors to deal sympathetically as well as realistically with the question of whether a loss experienced in the course of creative artistic activity is a business loss properly deductible from the total of employment income in determining taxable income for the year.

5. The encouragement of the development of the arts in Canada, to which the Government is committed, rests ultimately on the encouragement of the artist. In matters of income tax it is not by special privilege but rather by recognition of the special circumstances of his work that this can best be achieved.

ploi comme artiste ou dans une branche connexe. Beaucoup cependant ne tirent qu'une faible part de leur revenu brut de leur activité artistique privée, même si aux yeux du public, ils connaissent le « succès ».

2. Bien que les dispositions actuelles de la Loi semblent admettre la pleine déduction du revenu brut de l'artiste de frais légitimes d'affaires entraînés par l'activité artistique privée, nous estimons qu'il y a deux problèmes importants. D'une part, certains artistes qui ont le statut d'employés et dont l'impôt sur le revenu est prélevé à la source ne sont pas au courant des articles de la Loi qui s'appliquent à leurs travaux artistiques privés. Ils ne déclarent leurs frais ni leurs revenus d'affaires (qui sont presque toujours inférieurs à leur frais) qu'au moment où ils acquièrent la notoriété et ne peuvent plus ignorer leurs revenus secondaires.

3. D'autre part, il peut être difficile de distinguer les artistes qui réclament des frais d'affaires pour leurs travaux individuels au cours des années où leur revenu a été nul ou insignifiant des amateurs et de ceux qui font de l'art un passe-temps. La réclamation de pertes d'affaires présente un problème délicat d'évaluation pour le cotiseur et les décisions ne sont pas toujours équitables.

4. Nous ne suggérons pas que la réforme de la Loi résoudra le problème. Nous estimons que, bien que ce soit la responsabilité de la communauté des arts d'informer pleinement ses membres de leurs responsabilités et de leurs privilèges fiscaux, il incombe également au ministère du Revenu national de prendre toutes les mesures nécessaires pour demander à ses cotiseurs de se montrer compréhensifs et raisonnables lorsqu'ils déterminent si une perte subie au cours de travaux de création artistique constitue une perte d'affaires qui peut être déduite du total des revenus d'emploi dans le calcul du revenu imposable pour l'année.

5. L'encouragement à l'essor des arts au Canada auquel le gouvernement s'est engagé repose en fin de compte sur l'encouragement des artistes. En matière d'impôt sur le revenu, la meilleure façon de produire cet encouragement est non pas d'accorder un privilège spécial aux artistes, mais de reconnaître les circonstances spéciales dans lesquelles ils travaillent.

Canadian Conference of the Arts  
Secretariat  
49 Wellington Street, East  
Toronto 215, Ontario

La Conférence Canadienne des Arts  
Secrétariat  
49 Wellington Street East,  
Toronto 215, Ontario

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Second Session

Deuxième session de la

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

vingt-huitième législature, 1969-1970

---

STANDING COMMITTEE  
ON

COMITÉ PERMANENT  
DES

FINANCE, TRADE  
AND  
ECONOMIC AFFAIRS

FINANCES, DU COMMERCE  
ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

*Chairman*

M. Gaston Clermont

*Président*

---

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

**No. 70**

---

TUESDAY, JUNE 23, 1970

MARDI LE 23 JUIN 1970

---

*Respecting*

White Paper on Tax Reform

*Concernant*

Le Livre blanc sur la réforme fiscale

---

WITNESSES—TÉMOINS

(*See Minutes of Proceedings*)

(*Voir Procès-verbaux*)



STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE  
AND  
ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman*  
*Vice-Chairman*

Messrs.

Burton,  
Danson,  
Flemming,  
Gauthier,  
Kaplan,  
Latulippe,

M. Gaston Clermont  
Mr. Alistair Gillespie

Lambert  
(*Edmonton West*),  
Leblanc (*Laurier*),  
Lind,  
<sup>1</sup> Mahoney,  
McCleave,

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE  
ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

*Président*  
*Vice-président*

Messieurs

Noël,  
Ritchie,  
Roberts,  
<sup>2</sup> Rochon,  
Saltsman,  
Thompson (*Red Deer*),  
Whicher—20.

(Quorum (11))

*Le greffier du Comité,*  
Dorothy F. Ballantine,  
*Clerk of the Committee.*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

<sup>1</sup> Replaced Mr. Buchanan on June 23.

<sup>2</sup> Replaced Mr. Lefebvre on June 23.

Conformément à l'article 65(4)b) du  
Règlement

<sup>1</sup> Remplace M. Buchanan le 23 juin.

<sup>2</sup> Remplace M. Lefebvre le 23 juin.

[Text]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, June 23, 1970  
(103)

The Standing Committee on Finance, Trade, and Economic Affairs met this day at 11:03 a.m., the Chairman, Mr. Clermont, presiding.

*Members present:* Messrs. Burton, Clermont, Danson, Flemming, Gillespie, Kaplan, Lambert (*Edmonton West*), Leblanc (*Laurier*), Mahoney, Lind, McCleave, Noël, Ritchie, Roberts, Saltsman, Thompson (*Red Deer*), Whicher—(17).

*Also present:* Messrs. Foster, M.P., Hon. George Hees, M.P., Knowles (*Norfolk-Halldimand*), M.P., McKinley, M.P.

*Witnesses: From the Government of the Province of Ontario:* Hon. C. S. McNaughton, Treasurer of Ontario & Minister of Economics; Mr. H. I. Macdonald, Deputy Treasurer of Ontario & Deputy Minister of Economics; Dr. T. M. Russell, Director, Taxation & Fiscal Policy Branch; Mr. D. Allan, Taxation & Fiscal Policy Branch; Dr. F. Ismail, Taxation & Fiscal Policy Branch; Mr. Douglas McClellan, Comptroller of Revenue, Ontario.

The Committee having resumed consideration of the White Paper, it was

*Agreed*,—That for today's sitting the first round time limit will be fifteen minutes.

*Agreed*,—That the Committee will adjourn this morning's sitting at 1:00 p.m.

*Agreed*,—That this afternoon's sitting will commence at 3:30 p.m.

The Chairman introduced the Honourable C. S. McNaughton who introduced his officials and made an opening statement.

The witnesses were then questioned on their brief (*See Appendix B-47*), and the supplementary to their brief (*See also Appendix B-47*).

[Traduction]

## PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 23 juin 1970  
(103)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit ce matin à 11h 03. Le président, M. Clermont, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Burton, Clermont, Danson, Flemming, Gillespie, Kaplan, Lambert (*Edmonton-Ouest*), Leblanc (*Laurier*), Mahoney, Lind, McCleave, Noël, Ritchie, Roberts, Saltsman, Thompson (*Red Deer*), Whicher—(17).

*Autres députés présents:* MM. Foster, l'honorable George Hees, Knowles (*Norfolk-Halldimand*), McKinley.

*Témoins: du gouvernement de la province d'Ontario:* L'honorable C. S. MacNaughton, trésorier de l'Ontario et Ministre de l'Économie; H. I. Macdonald, trésorier adjoint de l'Ontario et sous-ministre de l'économie; T. M. Russell, directeur des impôts et de la politique fiscale; D. Allan et F. Ismail, direction des impôts et de la politique fiscale; Douglas McClellan, contrôleur du revenu pour l'Ontario.

Le Comité ayant repris l'étude du Livre blanc il est

*Convenu*,—Que pour la séance d'aujourd'hui la première série des questions sera de quinze minutes.

*Il est convenu*,—Que le Comité lèvera la séance du matin à 1h de l'après-midi.

*Il est convenu*,—Que la séance de l'après-midi débutera à 3h 30.

Le président présente l'honorable C. S. MacNaughton qui, à son tour, présente ses fonctionnaires et fait une déclaration d'ouverture.

Les témoins répondent aux questions des députés sur leur mémoire (*Voir appendice B-47*), et sur le supplément au mémoire (*Voir également appendice B-47*).



At 12:20 p.m., the Chairman invited the Vice-Chairman, Mr. Gillespie, to assume the Chair.

At 1:00 p.m., the questioning continuing, the Committee adjourned until 3:30 p.m.

#### AFTERNOON MEETING (104)

The Standing Committee on Finance, Trade, and Economic Affairs resumed this afternoon at 3:42 p.m., the Chairman, Mr. Clermont, presiding.

*Members present:* Messrs. Burton, Clermont, Danson, Flemming, Gillespie, Kaplan, Lambert (*Edmonton West*), Mahoney, Lind, Noël, Roberts, Rochon, Whicher—(13).

*Witnesses:* Same as morning sitting.

The Committee having resumed consideration of the White Paper, the questioning continued.

A table entitled *Ontario's Dividend Tax Credit Proposal* was distributed to the Committee (*See end of Appendix B-47*).

At 6:07 p.m., the Chairman thanked the witnesses, and the Committee adjourned until 8:00 p.m.

*Le cogreffier du Comité,*  
Timothy D. Ray,  
*Joint Clerk of the Committee.*

#### EVENING SITTING (105)

The Committee resumed at 8:10 p.m., the Chairman, Mr. Clermont, presiding.

*Members present:* Messrs. Burton, Clermont, Danson, Flemming, Gillespie, Kaplan, Lambert (*Edmonton West*), Leblanc (*Laurier*), Lind, Mahoney, McCleave, Noël, Ritchie, Roberts, Rochon, Saltsman, Thompson (*Red Deer*), Whicher—(18).

*In attendance:* Mr. Ronald Robertson, Q.C., Senior Adviser to the Committee.

A 12h 20, le président invite le vice-président, M. Gillespie, à prendre le fauteuil.

A 1h de l'après-midi, l'interrogatoire se continuant, la séance du Comité est levée jusqu'à 3 h 30 de l'après-midi.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (104)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit de nouveau à 3h 42. Le président, M. Clermont, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Burton, Clermont, Danson, Flemming, Gillespie, Kaplan, Lambert (*Edmonton-Ouest*), Mahoney, Lind, Noël, Roberts, Rochon, Whicher—(13).

*Témoins:* Les mêmes que ce matin.

Le Comité ayant repris l'étude du Livre blanc, l'interrogatoire se poursuit.

Un tableau intitulé *Ontario's Dividend Tax Credit Proposal* (proposition de crédits fiscaux sur les dividendes pour l'Ontario) est distribué aux députés. (*Voir fin de l'appendice B-47*).

A 6h 07, le président remercie les témoins et la séance du Comité est levée jusqu'à 8h du soir.

#### SÉANCE DU SOIR (105)

Le Comité se réunit de nouveau à 8h 10. Le président, M. Clermont, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Burton, Clermont, Danson, Flemming, Gillespie, Kaplan, Lambert (*Edmonton-Ouest*), Leblanc (*Laurier*), Lind, Mahoney, McCleave, Noël, Ritchie, Roberts, Rochon, Saltsman, Thompson (*Red Deer*), Whicher—(18).

*Également présent:* M. Ronald Robertson, C.R., premier conseiller du Comité.

On motion of Mr. Gillespie, it was  
*Resolved*,—That Mrs. Gwyneth McGregor be authorized to hire an additional stenographer, in addition to that authorized in the Committee's resolution of April 28, 1970, to work in her office in Toronto.

At the request of the Chairman, the Clerk read the Minutes of Proceedings of Wednesday, June 17, 1970.

The Committee resumed consideration of Mr. Gillespie's Motion made at that meeting, as follows:

That the Steering Committee be authorized to meet during August, with or without their Advisers, for the purpose of preparing a draft Report to the House to be submitted to the Committee early in September.

After discussion, Mr. Gillespie with the consent of the Committee withdrew his Motion.

Mr. Gillespie then moved,

That both the Chairman and the Steering Committee (at the call of the Chair) meet during August and September with or without the Committee's Advisers for the purpose of preparing a draft Report to be submitted for the consideration of the Committee as soon after the first of September as may be appropriate.

After discussion, the Motion was carried, on the following division: YEAS, 10; NAYS, 6.

On motion of Mr. Gillespie, it was

*Resolved*,—That the Committee engage the services of an Economist, if this proves necessary to assist in the study of the White Paper on Tax Reform, and that such Economist be paid reasonable living and travelling expenses as well as a *per diem* fee in accordance with the provisions of Standing Order 66(2).

At 9:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

M. Gillespie propose, et  
*Il est résolu*,—Que M<sup>me</sup> Gwyneth McGregor soit autorisée à embaucher un sténographe additionnel, en plus de celui autorisé par la résolution du Comité du 28 avril 1970, pour travailler à son bureau de Toronto.

A la demande du président, le greffier lit le procès-verbal du 17 juin 1970.

Le Comité reprend l'étude de la proposition suivante de M. Gillespie à cette réunion:

Que le Comité de direction soit autorisé à se réunir au cours du mois d'août, avec ou sans leurs conseillers, aux fins de préparer un projet de rapport à la Chambre qui sera soumis au Comité au début de septembre.

Après discussion, et avec le consentement du Comité, M. Gillespie retire sa proposition.

M. Gillespie propose ensuite,

Que le président et le Comité de direction (sur la convocation du président) se réunissent au cours des mois d'août et de septembre, avec ou sans les conseillers du Comité, aux fins de préparer un projet de rapport qui sera soumis à l'étude du Comité aussitôt que ce sera possible après le premier septembre.

Après discussion, la proposition est adoptée sur division: en faveur, 10; contre, 6.

M. Gillespie propose, et

*Il est résolu*,—Que le Comité retienne, si nécessaire, les services d'un économiste pour aider à l'étude du Livre blanc sur la Réforme fiscale et que cet économiste reçoive des allocations raisonnables de subsistance et de voyages de même qu'une allocation quotidienne en accord avec les dispositions de l'article 66 (2) du Règlement.

A 9h 25, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité,*  
Dorothy F. Ballantine  
*Clerk of the Committee.*





[Texte]

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, June 23, 1970

• 1104

**The Chairman:** Gentlemen, resuming consideration of the White Paper on Tax Reform, I am pleased to welcome the representatives of the Government of the Province of Ontario. On my right is the Hon. C. S. MacNaughton, Treasurer of Ontario and Minister of Economics and I will ask Mr. MacNaughton to introduce the other members who are with him today. Mr. MacNaughton.

**Mr. C. S. MacNaughton (Treasurer of Ontario and Minister of Economics):** Mr. Chairman, I am accompanied by the Deputy Minister of Treasury and Economics, MKR. H. I. Macdonald; Dr. T. M. Russell, Director of the Taxation and Fiscal Policy Branch of the Department of Treasury and Economics and a member of his staff, Mr. Duncan Allan. Seated behind me, incidentally, we have the Comptroller of Revenue from the Department of Revenue and some supporting staff from the Department of Treasury.

**The Chairman:** Gentlemen, before I yield to Mr. MacNaughton for his opening remarks, I have a few suggestions to make. I understand that the witnesses cannot be here tonight so I suggest that instead of allowing 20 minutes on the first turn to members of this Committee, we permit only 15 minutes. Second, instead of stopping at 12.30, we sit until 1 o'clock. Third, in the afternoon, as you know, usually we start at 3.30 or after question period, may I make the suggestion that we start at 3.30 and we stop around 5.30, then we follow with only the members for a few motions that we expect to place before you gentlemen before we leave. Do you want me to do it right away, Mr. Lambert?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** You are optimistic, Mr. Chairman. Let us get on with them.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Lambert. This was decided last Thursday and one of your representatives, Mr. McCleave agreed to that. If we do not do it like what is suggested, we will do it right now, Mr. Lambert.

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 23 juin 1970

**Le président:** Messieurs, nous allons reprendre l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale. Et ce matin, je suis très heureux de vous présenter les représentants du gouvernement d'Ontario. A ma droite, l'Honorable C.S. MacNaughton, trésorier de la province d'Ontario et ministre des affaires économiques. Je demanderais à M. MacNaughton de présenter les autres membres de son groupe. M. MacNaughton vous avez la parole.

**M. C. S. MacNaughton (trésorier de la province d'Ontario et ministre des affaires économiques):** Monsieur le président, je suis accompagné ce matin du sous-ministre du Trésor des affaires économiques, M. H. I. MacDonald, à côté de lui, le docteur T. M. Russell, directeur de la direction de la politique fiscale du ministère du Trésor et des affaires économiques. Et à côté de lui, M. Duncan Allan et incidemment derrière moi, il y a le contrôleur des revenus du ministère du Revenu et quelques autres personnes du ministère du Trésor qui l'accompagnent.

**Le président:** Messieurs, avant de donner la parole à M. MacNaughton qui présentera ses observations, j'ai quelques suggestions à vous faire. Les témoins ne peuvent pas être ici ce soir. Alors, au lieu de donner 20 minutes à chaque député au premier tour de parole, nous nous contenterons de 15 minutes. Ensuite au lieu de nous interrompre à midi et demi, nous continuerons jusqu'à 1 heure. Et troisièmement, comme vous le savez, d'habitude, nous commençons à 3h30 de l'après-midi ou après la période des questions. Alors je voudrais vous proposer de commencer à 3h30 et de nous interrompre à 5h30. Est-ce que ces suggestions vous paraissent acceptables, monsieur?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Vous êtes optimiste, monsieur le président. Continuons d'après mes propositions.

**Le président:** Je regrette, monsieur Lambert. Cela a été décidé la semaine dernière et M. McGleave était d'accord. Si nous ne faisons pas ce que je propose, nous le ferons maintenant, monsieur Lambert.



[Text]

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I suggest, Mr. Chairman, we get on with the witnesses; they are more important.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Lambert, if you do not agree to the last one, I am going to place the motion right now because it was agreed last week. Mr. Gillespie agreed to withdraw one of his motions on Mr. McCleave's suggestion.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** That is fine. Let us carry on with it later today. I am not going to interrupt these presentations.

**The Chairman:** What about my first, second, and third suggestions, gentlemen? Do we agree to the first one of only 15 minutes?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Second, that we stop at 1 o'clock instead of 12.30; third, that we start at 3.30 even if the question period in the House is not concluded?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** D'accord? Thank you. Mr. MacNaughton.

**Mr. MacNaughton:** Mr. Chairman, members of the Committee, Ontario welcomes the opportunity to appear before this parliamentary committee to exchange ideas and present our views on reform of income taxation in Canada.

At the outset, I wish to make clear where Ontario stands in respect of the implementation of income tax reform. The income tax fields belong to the provinces just as much as to the federal government. Reform of these shared taxes, therefore, should not be undertaken on a unilateral basis; it must be a co-operative exercise in which the provinces have a full voice. The Government of Ontario certainly intends to participate in and contribute towards the development of a final plan of tax reform for the Canadian federation. It is in this context that we have accepted the invitation of the federal Minister of Finance to provide constructive comments and suggestions on income tax reform.

Our appearance today before this federal Committee demonstrates our interest in a genuine partnership approach towards the implementation of a new income tax system which can be used by both jurisdictions. We hope that the final report of this Committee

[Interpretation]

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je pense qu'il faudrait passer aux témoins tout de suite. C'est plus important.

**Le président:** Je regrette, monsieur Lambert, si vous n'êtes pas d'accord, mais je vais présenter la motion tout de suite, car la semaine dernière, M. Gillespie a accepté de retirer une de ses motions à la suggestion de M. McCleave.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Alors, très bien. Nous reprendrons cela plus tard dans la journée. Je ne suis pas pour vous interrompre.

**Le président:** Alors, messieurs, que dire de mes trois premières propositions? Donc, au premier tour, seulement 15 minutes, êtes-vous d'accord, messieurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Deuxièmement, nous allons aller jusqu'à 1h00 au lieu de 12h30. Ensuite, nous allons recommencer à 3h30, même si la période des questions à la Chambre n'est pas terminée.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** D'accord? Alors très bien, messieurs. M. MacNaughton, vous avez la parole.

**M. MacNaughton:** Monsieur le président, messieurs les membres du Comité. Je suis très heureux d'avoir l'occasion de témoigner au Comité parlementaire pour présenter nos opinions sur les propositions de réforme fiscale au Canada.

J'aimerais nous expliquer clairement la position de l'Ontario sur l'adoption de cette politique. L'impôt sur le revenu relève autant des provinces que du gouvernement fédéral. Les réformes concernant le partage des impôts ne devraient donc pas être entreprises de façon unilatérale. ... Il faut que ce soit un effort conjoint et que les provinces aient leur mot à dire. Le gouvernement d'Ontario a certainement l'intention de participer, de contribuer à l'élaboration définitive des réformes fiscales pour la fédération du Canada. C'est dans cette optique que nous avons accepté l'invitation du ministre fédéral des Finances afin de venir ici donner nos commentaires et nos observations au sujet de la réforme fiscale.

Aujourd'hui, notre présence ici indique que nous nous intéressons à l'application d'un nouveau système fiscal qui peut être utilisé par les deux gouvernements. Nous espérons que le rapport définitif du Comité reconnaîtra l'interdépendance fédérale-provinciale et

## [Texte]

will recognize the essential federal-provincial interdependence and include recommendations on how such a partnership can function to produce a sound and workable national income tax system.

The Ontario government has put forward to the federal and provincial governments, to this parliamentary Committee and to the public at large our own proposals for reform of income taxation. We have taken this initiative because we are concerned that the federal White Paper plan appears to fall short of being a sound and appropriate program of tax reform for Canadian taxpayers. We take it as our responsibility to assist in ensuring that tax reform results in a workable and properly conceived income tax system which will serve the best interests of Canadian taxpayers in the decades ahead. It is also important that the new income tax system provide a sound basis for reform in other tax fields and social welfare programs.

I do not intend to go through all of the details and arguments contained in the paper which we have set before you. Let me focus, however, on some of the main thrusts of Ontario's position and on our major objections to the federal White Paper proposals.

1. The Ontario government believes that tax reform should not produce any increase in revenue, a position also adopted by the Carter Commission. We have constantly stressed that the overriding requirement for lasting tax reform is the containment of total tax burdens.

By way of clarification, I should like to comment briefly on the differences between the federal and Ontario governments' estimates on the potential revenue-raising effects of the federal proposals. We originally examined the proposals to determine their impact on Ontario. In order to ensure comparability with the federal estimates, we subsequently extended our work to cover Canada as a whole. When our projections began to produce significant differences from the federal estimates, we immediately attempted to consult with the federal authorities. I expressed our concern over the large discrepancies at the Tax Structure Committee meeting in December of last year. When the federal government did not respond to our request for information, we decided to release our preliminary estimates at the Ministers of Finance meeting on February 2. At this point, we emphasized the preliminary nature of our work and stated our intention to refine our estimates and publish complete information on our estimating procedures for discussion at the next Ministers of Finance meeting in

## [Interprétation]

comprendra des recommandations sur la façon dont de tels partenaires peuvent agir ensemble afin de réaliser un système de taxation national solide et fonctionnel.

Le gouvernement Ontarien a présenté aux gouvernements fédéraux et provinciaux, à ce Comité parlementaire et à la population, nos propres propositions de réforme fiscale. Nous avons pris cette initiative nous-mêmes car nous pensons que le Livre blanc, n'apparaît pas être un programme complet et approprié pour les contribuables canadiens. Nous voulons que les résultats aboutissent à un système d'impôt sur le revenu bien conçu et qui répondra aux intérêts des contribuables canadiens. Il est aussi important que le nouveau système de taxation fournisse une base solide en vue de réformer les autres domaines fiscaux et les programmes de bien-être social.

Je n'ai pas l'intention d'étudier tous les détails et tous les arguments contenus dans ce document qui est devant nous. Permettez-moi toutefois d'indiquer certains points principaux de notre position et ce que nous reprochons aux propositions contenues dans le Livre blanc.

1. Premièrement, le gouvernement d'Ontario croit que les réformes fiscales ne devraient pas augmenter le revenu. C'est la position adoptée aussi par la Commission Carter. Nous insistons sur le fait que le besoin primordial de la réforme fiscale permanente est le maintien du fardeau fiscal.

Je voudrais commenter brièvement les différences entre les évaluations du gouvernement fédéral et celles du gouvernement d'Ontario sur les possibilités d'augmenter leur revenu d'après les propositions fédérales. D'abord nous avons étudié les propositions pour savoir quelle serait leur influence sur l'Ontario. Afin de pouvoir comparer avec l'évaluation du fédéral nous avons poussé notre étude à l'ensemble du Canada. Lorsque nos prévisions ont commencé à indiquer des différences importantes, nous avons essayé tout de suite de consulter les autorités fédérales.

J'ai dit alors qu'il y avait de grandes différences dans nos réformes fiscales. Je l'ai dit au Comité du régime fiscal en décembre dernier. Comme le gouvernement fédéral n'a pas répondu à notre demande de renseignements nous avons décidé de publier nos résultats préliminaires à la réunion des ministres des finances en février dernier. Nous avons mis l'accent sur la nature préliminaire de notre travail et dit que nous avions l'intention de réviser nos prévisions fiscales et de publier des renseignements complets sur nos métho-



*[Text]*

Winnipeg on June 5. As you know, we kept this commitment by providing our documented results and methods to the Ontario Legislature, to the Ministers of Finance meeting and to this Committee. On the question of our attempts to reconcile our different revenue estimates, you will be aware of Mr. Benson's letter to me of June 18. Yesterday I sent a full reply to Mr. Benson and I should like to table copies of my letter to this Committee. We have suggested that an independent party, such as the Economic Council of Canada or the Institute for Quantitative Policy Analysis at the University of Toronto, be asked to review both the federal and Ontario estimates in order to settle this point of contention.

• 1110

The simple point we want to make is that revenue yield is central to tax reform, and that the public needs the best possible estimate in order to properly evaluate the recommendations for reform. Ontario welcomes the recent pledge of the Minister of Finance to forego revenue increases during the implementation of reforms.

2. The pressing need for reform of the taxes bearing on Canadian individuals and families should not be allowed to take second place to highly technical changes in the taxing of corporations and shareholders. The Ontario government regards reform as primarily a matter of redistributing tax burdens so that every Canadian bears his fair share of taxes. We believe this redistribution has two main dimensions: first, horizontal equity measures so that individuals with equal incomes pay roughly the same amount of income tax; and second, vertical equity measures so that there is an appropriate escalation in total tax burdens up the income scale. These objectives have been endorsed by all recent federal and provincial tax commissions.

The major reform required for horizontal equity is to bring presently sheltered forms of income into the tax base, to tax capital gains, and to provide adequate allowances for the costs of earning income and for working mothers. The major reform required for vertical equity is to reduce the total tax burden on our poorest citizens and to remove or reduce the income tax burden on low-income families and individuals. In our own White Paper of 1969, we stressed the need for comprehensive tax reform which would integrate the major forms of federal, provincial and

*[Interpretation]*

des d'évaluation qui pourraient être discutées à la prochaine réunion des ministres des finances qui aura lieu à Winnipeg le 5 juin. Comme vous le savez, nous avons gardé cet engagement et nous avons fait connaître ces renseignements et ces méthodes au ministre des finances réunis et aux membres du Comité, et à l'assemblée législative de l'Ontario. Quant à notre tentative de réconcilier ces différentes prévisions fiscales, vous êtes au courant sûrement de la lettre que M. Benson m'a envoyée le 18 juin dernier. Hier j'ai répondu à M. Benson et je voudrais déposer des copies de ma lettre au Comité. On a proposé par exemple, que le Conseil économique du Canada ou l'Institut de l'analyse quantitative des politiques de l'Université de Toronto, pourrait réviser les évaluations du gouvernement de l'Ontario et du gouvernement fédéral afin de régler ce point litigieux. Ce que nous voudrions souligner c'est que les revenus reçus sont essentiels afin de poursuivre les réformes fiscales. Le public a besoin de connaître la meilleure évaluation possible pour sopeser certaines recommandations. Le gouvernement de l'Ontario est très heureux de la dernière décision du ministre des finances qui n'augmentera pas les revenus au cours de l'application de ces réformes.

2. Le besoin pressant de réformer le système fiscal touchant les personnes et les familles ne devrait pas devenir aux deuxième rang en vue d'avantager les changements techniques concernant la taxation des corporations et des actionnaires. Le gouvernement de l'Ontario considère la réforme fiscale comme une question de redistribution du fardeau fiscal pour que chaque canadien paie sa juste part d'impôts. Nous croyons que la redistribution a deux éléments principaux. D'abord, une mesure d'équité horizontale, pour que ceux qui ont des revenus semblables paient à peu près le même impôt; et deuxièmement, une mesure d'équité verticale pour qu'il y ait une hausse convenable du bas jusqu'en haut de l'échelle. Ces objectifs ont été acceptés par toutes les commissions fiscales fédérales et provinciales.

La réforme la plus importante afin d'aboutir à l'équité horizontale serait d'imposer les revenus dissimulés et les gains de capitaux et de donner des allocations suffisantes aux mères de famille qui travaillent et de maintenir le revenu des individus. Et dans le cas de l'équité verticale les citoyens défavorisés paieront moins d'impôts et les familles et les individus à faible revenu verront leurs taxes diminuées ou supprimées. Dans notre propre Livre blanc de 1969, nous avons insisté sur le besoin d'une réforme fiscale qui pourrait intégrer les impôts du gouvernement fédéral,

## [Texte]

municipal taxation, and allow control over the level and distribution of total tax burdens. Our reform proposals concentrate primarily on these objectives.

We believe that only modest adjustments are required in the area of corporate taxation in order to correct present loopholes and abuses. Similarly, in the matter of tax incentives, we cannot see the need for wholesale abolition of present provisions. Rather, we favour generous and effective incentives which will encourage resource development and mineral processing in Canada; which will continue to channel private investment funds into housing; and which will stimulate the growth of new and expanding Canadian small businesses.

3. The new integrated tax structure proposed in the federal White Paper appears to be altogether too complex, to some extent experimental and it may well be unworkable. We are not convinced that the result would be as equitable as it should be. The combination of full integration on closely-held dividends, 40 per cent top marginal rate, and perpetual rollover of capital gains taxation, adds up to a massive concession to wealthy taxpayers. The present tax structure, by comparison, provides ample scope for introducing a reasonable capital gains tax without requiring elaborate offsets in other tax areas, or providing unwarranted tax reductions to high-income Canadians.

4. The Ontario government shares the concern of many observers that the federal reform package would lead to seriously adverse economic consequences. Indeed, one of the major shortcomings of the federal plan, in our view, is the inadequate consideration of the economic consequences which would follow from such a new, high-tax regime. Our paper documents the major problems and adverse consequences that we believe would flow from the federal proposals. There would seem to be little need to reiterate these concerns here because you have heard them expressed many times. However, I want to emphasize that the apparent centralization of fiscal resources in the hands of the federal government directly contradicts the well-documented fact that the major public problems and expenditure priorities lie within the jurisdiction of the provinces and municipalities.

The Ontario government's reform package recognizes that real tax reform should foster rather than inhibit savings, investment and economic growth. The key to a higher standard of living, and improved quality of life and greater opportunities for all Canadians, is

## [Interprétation]

des provinces et des municipalités, et permettre aussi un contrôle du niveau et de la distribution du fardeau fiscal. Nos propositions se concentrent surtout sur ces objectifs.

Nous croyons qu'il n'y a que de petits ajustements à faire dans le domaine de l'impôt sur les sociétés pour corriger les échappatoires et les abus actuels. Également, en ce qui a trait aux encouragements fiscaux, nous ne voyons pas le besoin d'abolir les présentes mesures. Nous sommes en faveur de stimulants nombreux et efficaces qui encourageraient le développement des ressources et la transformation du minerai au Canada, ce qui permettra de canaliser les investissements privés vers le logement, et stimulera la croissance et l'expansion de petites entreprises.

3. Troisièmement, le nouveau régime fiscal proposé dans le Livre blanc m'apparaît dans son ensemble trop complexe. Il m'apparaît aussi expérimental et peut facile à appliquer. Nous ne sommes pas convaincus que les résultats seraient aussi justes qu'ils devraient être. La combinaison de l'intégration complète sur les dividendes des corporations fermées, 50 p. 100 du taux maximal, et un roulement perpétuel de la taxe sur les gains de capitaux n'est qu'une énorme concession à l'égard des riches contribuables. Le présent régime fiscal, par exemple, permettrait d'introduire un impôt raisonnable sur les gains de capitaux, sans obliger d'imposer des taxes ailleurs et sans accorder de dégrèvement à ceux qui ont des revenus très élevés.

4. Le gouvernement de l'Ontario partage les avis de bien des observateurs, qui prétendent que les réformes proposées auraient des conséquences économiques néfastes. En effet, l'une des lacunes principales du plan fédéral est, d'après nous, la considération insuffisante des conséquences économiques qui découleraient d'un nouveau régime comme celui-là. Notre document étudie les problèmes et les conséquences néfastes qui en découleraient. Il semble peu nécessaire de répéter nos préoccupations ici, car vous les avez déjà entendues à maintes reprises. Toutefois, je tiens à insister sur le fait que la centralisation apparente des ressources fiscales entre les mains du gouvernement fédéral, contredit directement le fait bien démontré que la plupart des problèmes et les priorités des dépenses relèvent des provinces et des municipalités.

Les propositions de réforme du gouvernement d'Ontario reconnaissent que celles-ci devraient encourager l'épargne au lieu de la faire diminuer. La clef qui nous assure un niveau de vie plus élevé, une meilleure qualité de la vie, et de plus grandes possibilités



*[Text]*

a dynamic and efficient economy producing a growing national income for distribution among our citizens. We believe that our proposals build in powerful incentives for savings and Canadian ownership, provide for a reasonable capital gains tax which could minimize adverse economic effects, and generate over-all income tax reductions for Canadian individuals and families. We have sought to harmonize equity and economic growth to the advantage of each, so that there can be necessary redistribution of tax burdens without producing economic stagnation.

5. The Ontario Government strongly believes that tax reform should move positively towards a reasonably uniform tax structure within Canada. In our 1969 White Paper, we proposed an independent income tax for Ontario. We have not as yet proceeded with this proposal because we firmly believe in first exploring all avenues towards achieving our objectives through a national uniform tax system. We are concerned, therefore, that the federal proposals could lead to further balkanization rather than greater uniformity of taxation among the various provinces. In the area of death taxation, there already are greatly differing systems in effect in this country. The federal capital gains tax provisions could produce still sharper differences among provinces, as is evident from the submissions of certain other provinces, notably Alberta, Quebec and Saskatchewan. We believe that the moderate and sensible approach to capital gains taxation that we have proposed would avoid this potential problem and would lead to a more uniform structure of death taxation in Canada as well.

6. Ontario believes that tax reform should aim to simplify our tax system, to minimize administration and collection costs, and to discourage disproportionate allocations of private resources devoted to compliance and evasion. Many of the federal white paper proposals would work in the opposite direction, increasing complexity, creating more interference in regular business and investment transactions, and augmenting the costs of policing and administering the national tax system. Moreover, the new tax structure proposed by the federal government would be difficult for the average citizen to comprehend and would interfere in the normal day-to-day lives of millions of Canadians.

*[Interpretation]*

pour tous les Canadiens, est une économie dynamique et efficace qui permet d'augmenter le revenu national qui sera distribué parmi nos citoyens. Nous croyons que nos propositions possèdent de puissants encouragements fiscaux en faveur de la propriété canadienne et de l'épargne. Nous appuyons l'idée d'introduire un impôt raisonnable sur les gains de capitaux pour diminuer les conséquences économiques désastreuses et permettre d'avoir des réductions d'impôts suffisantes pour tous, individus et familles. Nous avons voulu faire accorder l'équité et la croissance économique à l'avantage de chacune afin qu'on puisse entreprendre la redistribution nécessaire du fardeau fiscal sans provoquer de stagnation économique.

5. Cinquièmement, le gouvernement de l'Ontario croit fermement que la réforme fiscale doit être positive en vue d'un régime fiscal uniforme dans tout le pays. Dans notre Livre blanc de 1969, nous avons proposé un impôt sur le revenu indépendant pour l'Ontario. Nous n'avons pas poussé cela plus loin, car nous voulons d'abord étudier toutes les possibilités qui nous permettraient de réaliser ces objectifs et d'en arriver à un système fiscal national uniforme. Nous craignons, cependant, que les propositions fédérales n'entraînent un plus grand morcellement au lieu d'une plus grande uniformité de taxation entre les provinces. Pour les droits de succession, il y a encore plusieurs systèmes au Canada, et les dispositions du gouvernement fédéral ayant trait à l'impôt des gains de capitaux pourraient accentuer les différences entre les provinces notamment en Alberta, au Québec et en Saskatchewan, comme le prouvent les observations présentées. Nous pensons que l'approche sensée et modérée face à l'imposition des gains de capitaux que nous avons proposée, éviterait cet éventuel problème et nous aurions des lois plus uniformes. Il en va de même dans le cas des droits de succession.

6. Le gouvernement de l'Ontario croit que les réformes fiscales devraient simplifier le système, diminuer le coût de l'administration et le prélèvement, et éliminer les allocations disproportionnées qui mènent à tant d'abus. Et à notre avis, le Livre blanc du gouvernement fédéral travaillerait dans l'autre sens. Les propositions du gouvernement fédéral nuiraient plus aux transactions financières et commerciales et augmenteraient les frais d'administration, la complexité du régime fiscal, et les coûts de surveillance. En outre, le nouveau régime fiscal proposé par le gouvernement fédéral serait difficile à comprendre pour le citoyen moyen et nuirait à la vie quotidienne de l'ensemble des Canadiens.

## [Texte]

7. The details of Ontario's tax reform proposals are set out fully in our brief. However, I want to summarize our major reform features:

Refundable income tax credits to compensate for property taxes and sales taxes paid by the 2 to 2.5 million Canadians who do not earn enough to pay income tax. Other provinces, such as Manitoba and Quebec, also prefer the tax credit approach as a more effective and certain means of providing tax relief than the federal proposals for increased exemptions;

Low-income allowances instead of across-the-board exemptions to eliminate or reduce income taxes on low-income families and individuals. A selective measure of this kind concentrates tax relief on the taxpayers who need it most and offers much greater flexibility for necessary adjustments in future years;

Liberal new provisions for employment expenses, and rationalization within such income tax. Other provinces, such as for union and professional dues;

Tax credits for working mothers and single parents which are geared to low-income families where the second parent must work to make ends meet;

A special savings incentive for low- and middle-income Canadians to help them achieve a greater stake in our growing economy;

A reasonable capital gains tax, separate from the income tax, which will not damage economic growth, along with a parallel reduction in death taxes;

Retention of the dividend tax credit, with modifications to improve its equity and effectiveness as an incentive to Canadian ownership;

Introduction of positive new incentives for the natural resource industries, incentives which will keep Canadian mining competitive internationally and encourage increased mineral processing in Canada;

## [Interprétation]

7. Les détails des propositions fiscales du gouvernement de l'Ontario sont expliqués dans toutes leurs particularités dans notre mémoire, mais je voudrais résumer les principales caractéristiques:

Les crédits fiscaux remboursables pour les taxes de vente et les taxes foncières payées par les 2 millions et demi de canadiens qui ne gagnent pas suffisamment pour payer de l'impôt. Les provinces comme le Manitoba et le Québec préfèrent le crédit fiscal qui est plus efficace et qui est un dégrèvement supérieur à une augmentation d'exemption telle que proposée par le gouvernement fédéral.

Les allocations pour les faibles revenus au lieu d'exemptions pour réduire ou éliminer l'impôt des familles et des individus à faible revenu. Cette mesure concentre le dégrèvement fiscal pour ceux qui en ont le plus besoin et est un système plus souple pour l'avenir.

De nouvelles dispositions libérales pour les dépenses d'emploi et une meilleure rationalisation, en tenant compte des déductions existantes pour les cotisations aux syndicats et aux associations professionnelles.

Des crédits fiscaux accordés aux mères de famille qui travaillent et aux parents célibataires qui sont établis en fonction des familles à faible revenu dans lesquels le deuxième parent doit travailler pour boucler le budget.

Des stimulants à l'épargne pour les Canadiens de faible et moyen revenu afin de leur permettre d'avoir plus d'intérêt dans notre économie en expansion.

Un impôt raisonnable sur les gains de capitaux distinct de l'impôt sur le revenu, qui ne nuira pas à notre croissance économique, et une réduction parallèle des droits de succession.

Le maintien des dividendes du crédit fiscal accompagné de changement afin d'améliorer son efficacité et son équité, pour encourager la propriété canadienne.

La présentation de nouvelles propositions pour l'industrie des ressources naturelles, des stimulants qui permettront à nos compagnies minières de garder leur position concurrentielle sur le plan international et d'encourager l'accroissement de la transformation du minerai au Canada.

Substitution of a generous small business incentive for the present dual rate of cor-

La substitution d'encouragements fiscaux libéraux aux petites entreprises en



## [Text]

porate tax. We favour a new form of incentive which is restricted to genuinely small businesses, including farm businesses and unincorporated businesses, and which is directed toward dynamic business growth in the hands of Canadians.

These are the major thrusts underlying our tax reform proposals and our concern that the federal paper does not represent a sound and workable package of reforms. As I stated in the conclusion of the *Ontario Proposals for Tax Reform in Canada*:

"We advance our reform proposals not only for the benefit of Ontario but all of Canada. To achieve these benefits and to arrive at widely acceptable national tax reform, full co-operation and commitment by all the provinces and the federal government is necessary. We are prepared to participate fully and contribute constructively to this end. We intend to be flexible in respect of our specific reform proposals and the techniques for achieving reform but we intend to stand firm for the essential objectives which we are seeking to achieve."

Mr. Chairman, my officials and I will be pleased to answer your questions and elaborate as far as possible on the ideas and alternatives we have set out.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. Regarding questions directed to you, if you wish, somebody else may reply where you feel they should.

I recognize Mr. Kaplan, followed by Mr. McCleave.

**Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, Mr. Minister. I know that the Committee is glad to see you here particularly as Ontario is the only province which has made a submission to the Committee and because it appears that, of all of the submissions that have been made to us, yours was the only one which did do an analysis of the revenue effects on the whole of the economy. You will understand and appreciate that your work, particularly with regard to the analysing of the revenue consequences of the proposals, and partly because of the stature of the Province of Ontario, partly because of your being the only ones to do so, have an enormous importance.

It has been my impression sitting on the Committee over the months that your statement of February and your subsequent sub-

## [Interpretation]

vue du double taux d'impôt sur les corporations. Nous sommes en faveur d'un stimulant accordé aux petites entreprises, y compris les fermes et les sociétés non constituées. Tout ceci prouve la croissance dynamique des affaires aux mains des Canadiens.

Ce sont les principales réformes que nous proposons et nous pensons que le Livre blanc du gouvernement fédéral ne représente pas des réformes valables et faciles à appliquer et, comme je l'ai dit dans l'*Ontario Proposals for Tax Reform in Canada*:

«Nous présentons ces propositions non seulement dans l'intérêt de l'Ontario mais de tout le Canada. Pour réaliser cela et pour arriver à des réformes fiscales acceptables d'un bout à l'autre du pays, la collaboration et l'engagement de toutes les provinces et du gouvernement fédéral sont nécessaires. Nous sommes prêts à participer pleinement et à contribuer de façon positive pour arriver à cet objectif. Nous voulons être souples, concernant nos propositions de réformes et des techniques pour aboutir aux réformes, mais nous avons l'intention de maintenir cette position afin d'arriver aux buts que nous nous avons fixés.»

Monsieur le président, mes fonctionnaires et moi serons très heureux de répondre à vos questions et d'en discuter aussi longuement que possible en tenant compte des possibilités et des idées que nous avons nous-mêmes suggérées.

**Le président:** Merci monsieur le Ministre. Si vous pensez que l'un de vos fonctionnaires devrait répondre à votre place, je vous prie de le faire. D'abord, monsieur Kaplan, ensuite monsieur McCleave.

**M. Kaplan:** Monsieur le président, monsieur le Ministre, je sais que les membres du Comité sont très heureux de vous accueillir ici car l'Ontario est la seule province qui a présenté un mémoire au Comité et il semble que de toutes les propositions, qui nous ont été présentées, c'est la seule qui a préparé une comparaison des conséquences sur les recettes fiscales englobant toute l'économie. Vous comprendrez que nous apprécions votre travail d'analyse surtout en ce qui concerne les conséquences sur les recettes fiscales de ces propositions, et en partie à cause de l'importance de l'Ontario et à cause du fait que vous êtes les seuls à l'avoir fait. Cela a beaucoup d'importance. Et depuis que je siège à ce Comité j'ai l'impression avec le temps que votre déclaration de février et votre exposé

*[Texte]*

mission have led the whole direction and thrust of the public discussion on tax reform in Canada. So it is very important for us to look at the revenue figures and to try and analyse as much as we can why there are differences.

Mr. Benson's letter was given some circulation, as you know, and it is very disturbing to see a Minister present that kind of situation. I know my constituents who vote for me and vote for provincial members do not expect the levels of government to treat each other that way. They expect there to be complete co-operation.

You have made some explanation this morning. But I think the heart of the matter is a question which you have not answered and which I would like to put to you now, and that is to ask whether you or your officials did decline to provide information which the federal officials requested in February?

**Mr. MacNaughton:** Mr. Chairman, with your permission I am going to request either the Deputy Minister or Dr. Russell who has been actively engaged through his branch in this exercise, if I may put it that way, to be as totally frank with the Committee as he possibly can.

**Mr. H. I. Macdonald (Deputy Treasurer of Ontario and Deputy Minister of Economics, Government of Ontario):** Mr. Chairman, obviously the question of the revenue estimates is, and has become, important to this exercise, and we have recognized from the beginning, I suppose, two things. First of all, that the analytical work is bound to be a complex process and, secondly, that there are bound to be assumptions and also behavioural characteristics which will lead to differences in interpretation and even to differences in results.

It is obvious that no one person is going to have complete command over these things and therefore our purpose in entering into this exercise was to attempt to secure a wide-as-possible public discussion and also to ensure that there is complete understanding as to the input, the assumptions and the forms of analysis.

In these continuing discussions, I think it is fair to say that there were perhaps not only difficulties in reconciling the material but in ensuring that one had all of the assumptions and all of the input out in the open, and indeed that it was possible to reconcile some of those things.

To my knowledge, there certainly was no withholding of material within the terms of the arrangement and, in particular, I can only emphasize the factual matter in two parts,

*[Interprétation]*

subséquent ont orienté la discussion sur les réformes fiscales au Canada. Il est donc très important d'étudier les recettes fiscales et d'étudier pourquoi il existe des différences. Dans la lettre de M. Benson, qui a été distribuée comme vous le savez, il est fort inquiétant de voir un ministre présenter une telle situation. Je sais que mes électeurs qui votent aussi pour des députés provinciaux ne s'attendent pas à ce que les divers paliers de gouvernement se traitent de cette façon. Ils s'attendent à ce que les deux gouvernements s'entendent. Vous avez donné quelques explications dans cette lettre, et vous l'avez fait ce matin, mais je pense que le nœud du sujet a été laissé sans réponse et je vous le demande maintenant. Je voudrais savoir si vous ou vos fonctionnaires ont refusé de fournir des renseignements que les fonctionnaires fédéraux ont demandés en février?

**M. MacNaughton:** Monsieur le président, avec votre permission, je vais demander au sous-ministre ou au Dr Russell qui s'occupe activement de ces questions, de répondre. Je vais lui demander d'être aussi franc que possible.

**M. H. I. Macdonald (Deputy Treasurer of Ontario and Deputy Minister of Economics, Government of Ontario):** Monsieur le président, il est évident que la question des prévisions fiscales est devenue importante à cette réunion et, dès le début, nous avons reconnu deux choses: D'abord le travail d'analyse sera certes un processus compliqué et, deuxièmement, il peut y avoir certaines suppositions et aussi certaines caractéristiques de comportement qui entraînent des interprétations divergentes et même des résultats différents.

Il est évident que personne n'aura le dernier mot, et le but de cet exercice était d'engager des discussions publiques aussi complètes que possibles et de nous assurer d'avoir une pleine compréhension des suppositions, des données, et des formes d'analyse.

Au cours de ces discussions, il me paraît juste de dire que non seulement il est difficile de réconcilier le matériel, mais il est difficile d'assurer qu'on puisse avoir toutes les hypothèses et toutes les données devant nous. En effet, il est impossible de réconcilier quelques-unes de ces choses. A mon avis, selon les termes de l'accord, nous n'avons pas refusé des renseignements et, en particulier, je peux seulement insister sur ce fait de deux manières: Le matériel déposé à l'Assemblée législa-



[Text]

that the material tabled in the legislature and the analysis that was undertaken in our department were complete in terms of assumptions, inputs, computers print-outs, and program manual.

We do not presume for a minute to say that this is necessarily going to be proven absolutely correct, nor is anyone else necessarily going to be proven absolutely correct. Perhaps the best thing, as the Minister indicated in Winnipeg, is to let these be tested by some other body, not to prove who is right or who is wrong, since I presume this is not the purpose of the exercise, but rather to ensure that the full picture is being portrayed.

I might ask Dr. Russell to comment further on the detail.

**Dr. T. M. Russell (Director, Taxation and Fiscal Policy Branch, Government of Ontario):** The question of withholding information came up in a rather particular way, having more to do with what sort of information should be exchanged. At the very outset of the exercise we got into a rather large disagreement as to what exactly should be the scope and purpose of the exercise.

**Mr. Kaplan:** If I might interject, it does say, in the Minister's letter, that they brought with them all of the material including the assumptions, the program, the computer instructions and so on, and the statement is made, "the Ontario officials were not prepared to give their documents to my officials".

What I think people want to know is whether that is true or not. Did you withhold information that would have enabled the Government of Canada to assess your figures? I know you have said in your answer that, on June 5, you tabled everything. But I am talking about February 2. There were three months in which the public was shocked by the information that you produced, and the whole of the course of public discussion on tax reform was altered. The Minister said in his letter that they tried to get material from you to help understand your figures and "the Ontario officials were not prepared to give their documents to my officials."

**Dr. Russell:** This occurred on a disagreement as to what figures should be used. We maintained all the time that our figures were of a preliminary nature and that we were revising our figures on an almost daily basis.

**Mr. Kaplan:** Are you suggesting then that you withheld them because you were not certain if they were right or not?

**Dr. Russell:** No, we withheld them because the federal officials refused, more or less, to

[Interpretation]

tive et l'analyse qui a été faite par notre ministère était complète en termes des hypothèses des intrants, des impressions, des programmes, et nous ne supposons pas pendant un seul instant que cela sera absolument correct et que personne d'autre n'en jugera ainsi. Peut-être comme le Ministre l'a indiqué à Winnipeg que la meilleure chose serait de faire quelques essais afin de savoir, et je suppose que le but de cet exercice n'est pas de savoir qui a raison et qui a tort, mais d'être sûr qu'on a une image complète de la situation. Je pense que le Dr Russell peut vous donner d'autres détails.

**M. T. M. Russell (Director, Taxation and Fiscal Policy Branch, Government of Ontario):** Je pense que cette question sur les informations a été présentée d'une façon un peu étrange. Il s'agissait de savoir quels sont les renseignements qui doivent être échangés. Dès le début, il y avait un profond désaccord sur l'objectif de cet exercice.

**M. Kaplan:** Si je peux vous interrompre, on dit dans la lettre du Ministre qu'on a présenté toutes les hypothèses, les programmes, les instructions d'ordinateurs. Et on a dit: «Les fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario n'étaient pas prêts à fournir leurs documents aux fonctionnaires fédéraux.» Les gens veulent savoir si cela est vrai ou non. Avez-vous retenu des renseignements qui auraient permis au gouvernement fédéral d'évaluer vos chiffres? Vous avez dit que le 5 juin vous avez tout déposé. Mais là je parle du 2 février dernier. Il y a trois mois, il y a eu une période de trois mois pendant laquelle le public a été surpris par vos renseignements et la discussion publique des réformes fiscales prit une autre allure. Le Ministre dit dans sa lettre qu'ils ont essayé d'obtenir le matériel pour essayer de comprendre ces chiffres, et les fonctionnaires du gouvernement de l'Ontario n'étaient pas prêts à fournir ces documents aux fonctionnaires fédéraux.

**M. Russell:** Cela s'est produit au sujet des chiffres qui devaient être présentés; les chiffres étaient de nature préliminaire. Nous avons révisé les chiffres sur une base quasi-quotidienne.

**M. Kaplan:** Vous dites que vous les avez retenus parce que vous n'étiez pas sûrs?

**M. Russell:** Non, nous les avons retenus parce que les fonctionnaires du gouvernement

## [Texte]

allow us to use the results of our latest runs. We pointed out to them that we had made this point, that our original Quebec releases were on a preliminary basis and that we intended to refine and extend the coverage of our estimates. By using our latest estimates at any one time, we maintained that this would automatically allow a comparison between our latest estimates and the estimates we tabled in Quebec. The essential point...

**Mr. Kaplan:** I am certainly not criticizing you for your present position. I...

**Dr. Russell:** May I finish?

**Mr. Kaplan:** Certainly.

**Dr. Russell:** The essential point was, though, that the federal people tended to... well, they rather insisted that we were not allowed to introduce changes in figures after the February release. We said that we intended to change our figures both in response to exchange of information with them and as a result of further refinements in our own work.

**Mr. Kaplan:** Then it was because you intended to change the figures that you were unwilling to make public the manner in which your figures were arrived at. Is that accurate?

**Dr. Russell:** No, not entirely. As I said we were prepared to release our figures at any given time. This would allow an automatic comparison with the results that we used in Quebec. The point was, though that we insisted that we be allowed to use our latest estimates at any one time. We would have been prepared, in other words, to give two sets of machine runs—in so far as machine runs are of any importance here—the Quebec machine runs and our latest machine runs, had we any reason to believe that they were prepared to use or allow us to use and enter into the discussion and the exchange and reconciliation, our latest figures.

• 1130

**Mr. Kaplan:** Then that brings me to the second question. Did the federal officials decline to give you the information you wanted? The information in the Minister's letter is that they were fully prepared to make available everything they had in exchange for everything you had. What this Committee would like to know is if that is true or not?

**Dr. Russell:** I think there is a great deal of difference between what they are prepared to give us, what they apparently had in their

## [Interprétation]

fédéral ont plus ou moins refusé de nous permettre d'utiliser les résultats de nos derniers travaux. Nous avons signalé que mes premiers calculs étaient sur une base préliminaire, que nous avions l'intention de poursuivre cette évaluation en nous servant d'autres évaluations. Nous avons maintenu qu'automatiquement cela nous permettrait de faire une comparaison entre nos dernières évaluations et les évaluations déposées à Québec.

**M. Kaplan:** Je ne fais pas la critique de votre position actuelle.

**M. Russell:** Puis-je terminer s'il vous plaît?

**M. Kaplan:** Oui.

**M. Russell:** Le point principal était le suivant. Le gouvernement fédéral a insisté sur le fait qu'on ne nous permettait pas d'introduire des changements après la publication de février. Nous leur avons dit que nous voulions échanger des renseignements avec eux, par suite de certaines améliorations dans notre travail.

**M. Kaplan:** Vous aviez l'intention de changer les chiffres. C'est pour cela que vous ne vouliez pas publier la façon dont les chiffres avaient été calculés. Est-ce juste?

**M. Russell:** Non, pas tout à fait. Nous étions prêts à publier nos chiffres à n'importe quel temps, pour permettre une comparaison automatique avec les résultats que nous avions utilisés à Québec. Nous insistions pour qu'on puisse se servir de ces dernières évaluations lorsque bon nous semblera. Vous auriez été prêts, en d'autres termes, à avoir deux formules différentes...celles de Québec et les dernières évaluations,...si nous avions eu raison de croire que cela était possible.

**M. Kaplan:** Je viens à ma deuxième question maintenant. Est-ce que les fonctionnaires du fédéral ont refusé de vous donner les renseignements que vous vouliez, car les renseignements contenus dans la lettre du Ministre disent que le gouvernement fédéral était prêt à vous donner tous ses renseignements en échange de vos renseignements et le public ainsi que le Comité veut savoir si c'est vrai ou faux.

**M. Russell:** Il y a une grande différence entre ce qu'ils sont prêts à nous donner et ce qu'ils possédaient dans leur mallette et ce que



[Text]

attaché cases and what in fact we wanted. We were never at any time interested in machine runs.

**Mr. Kaplan:** No, but computer instructions, as you have your own computer you would want the instructions.

**Dr. Russell:** If one is particularly interested in trying to duplicate another computer system these items are possibly of value. The thing we were more interested in was the economic reasoning underlying the assumptions used in the federal estimates. For our part we attempted to concentrate on that aspect of the exchange of the reconciliation.

The particular case of machine runs and machine instructions came up rather late in the exchange. I think it did not come up until about May 20, rather late in the affair.

**Mr. Kaplan:** I do not want to press this particular point anymore except to note on your observation that you wanted to improve your figures. Looking at the schedule to the Minister's letter you indicated in February that there was a difference on the person tax side of \$519 million, and between February and June you have changed the \$519 million figure by adjustments of \$480 million, which indicates that the figure you put forward in February was certainly very tentative.

**Dr. Russell:** That is right. This is exactly the case.

**Mr. Kaplan:** Four hundred and eighty million dollars of changes had to be made to a figure of \$519 million to bring it up to date.

**Dr. Russell:** I think we made changes all through the piece and this was the point we emphasized throughout the exercise. We were very glad to change and we did in fact change a large number of the components of our estimates; we rolled our figures down when necessary and we rolled them up when necessary. This is not surprising given the nature of the exercise.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, I think it is important to emphasize two points. First of all the context within which we were working was the context of the federal White Paper. In the absence of complete revelation of the methodology of the revenue estimates, the assumptions, the characteristics which were weighed in that process it was very difficult to work in that kind of realm.

Secondly, in February we had been at it a very short time and for this reason the preliminary nature of this work was stressed. Thirdly, that was incomplete with respect to

[Interpretation]

nous voulions. Nous n'avions jamais eu aucun intérêt pour les passages machines.

**M. Kaplan:** Non, mais les instructions des ordinateurs; vous possédez vos propres machines; vous aimeriez les instructions.

**M. Russell:** Si quelqu'un s'intéresse à préparer un autre système d'ordinateur, cela a sûrement une certaine valeur, mais nous nous intéressons plus au raisonnement économique sur lequel se base les hypothèses utilisées dans les prévisions fédérales. Pour notre part, nous avons voulu nous concentrer sur cet aspect de la réconciliation.

Le cas particulier, des passages machines et des instructions est survenu assez tard au cours de l'échange vers le 20 mai.

**M. Kaplan:** Eh bien, je ne veux pas trop insister sur ce point, sauf pour dire que vous avez voulu améliorer nos chiffres. En regardant le barème de la lettre du Ministre, vous avez indiqué, en février, qu'il existait une différence de \$519 millions pour l'impôt des individus; et entre février et juin, vous avez changé ce chiffre de \$519 millions en faisant un ajustement de \$480 millions en tenant compte des augmentations et diminutions, cela indique que le chiffre présenté en février n'était qu'une approximation.

**M. Russell:** C'est vrai. C'est exactement ce cas qui se présente.

**M. Kaplan:** Il a fallu changé \$480 millions sur un total de \$519 millions afin de se mettre à jour.

**M. Russell:** Je pense que nous avons fait des changements tout au long de cette exercice et c'est ce que nous avons dit. Nous avons modifié un grand nombre d'éléments dans nos prévisions. Nous avons augmenté nos chiffres lorsque cela paraissait nécessaire, ou nous les avons diminués. Ce n'est pas étonnant, étant donné la nature de l'exercice.

**M. Macdonald:** Monsieur le président, je pense qu'il est important d'insister sur deux points. D'abord, le cadre dans lequel nous travaillions, était le cadre du Livre blanc. En l'absence de révélations complètes de la méthodologie des hypothèses relatives aux recettes fiscales, des caractéristiques mentionnées et dont il fallu tenir compte, il a été très difficile de travailler de cette façon-là.

Deuxièmement, en février, nous y travaillions depuis très peu de temps; c'est pour cela que le travail était de nature préliminaire, et nous avons insisté sur ce fait. Troisièmement,

## [Texte]

the fields which were covered. I think part of the disagreement of an emphasis lay on the one side in the assistance, that one should be somehow bound by and take as the yardstick the February figures which were, as I say, far too preliminary and a projection only.

**Mr. Kaplan:** It is one thing to agree that your figures are tentative and it is another thing not to allow the other party to see how they were arrived at. I do not want to dwell on that because we now have your more final figures in the "Analysis of the Federal Tax Reform Proposals", which are part of the material submitted today.

I would like to ask you to look with me at page 3-12, Table 3-4. This is an item not substantial in total, \$40 million, which strikes me as being a complete red herring and it illustrates to me the mathematical approach that has been taken, if I may suggest, without a does of some common sense. The figure on the first line in "Additional revenue from elimination of dual rate of corporate tax" shows a total of \$25.4 million. I would like to suggest to you that that figure should be zero because you have put it forward as a change created by the proposals on tax reform that results from the elimination of the split rate on the provincial tax.

Everybody knows there is no split rate on the provincial tax; the Province of Ontario has no split rate. Although you sympathize with small business as we all do, you have the same tax rate for big corporations as you do for small corporations. As you have already charged the extra 2 per cent added on to the 10 per cent rate, no additional revenue at all is produced as you say in "Additional revenue from elimination of dual rate of corporate tax".

I have made it a very long question because it is my last, but I would like to ask you to comment on where that \$25 million is supposed to come from.

**Dr. Russell:** If it is possible, sir, I think we would prefer to take that on advisement and dig up the background details on that.

**Mr. Kaplan:** I would like to make a suggestion to you about how I think you got it.

**The Chairman:** Mr. Kaplan, do you think it would be wise? Should we not wait for it?

**Mr. Kaplan:** I will do it on the next round.

**The Chairman:** Mr. McCleave.

## [Interprétation]

c'était assez incomplet dans certains domaines et une partie de ce désaccord provient du fait d'avoir d'une part trop insisté sur l'aide qui nous liait et devait être prise comme mesure de travail. Je parle des chiffres de février qui me semblaient trop préliminaires et seulement une projection.

**M. Kaplan:** On peut être d'accord sur la nature approximative de nos calculs, mais c'est tout autre chose de ne pas permettre à l'autre groupe de voir comment vous y êtes arrivés. Je ne veux pas insister sur ce fait car nous avons nos calculs définitifs dans notre rapport, «Analysis of the Federal Tax Reform Proposals», qui forme une partie du matériel que vous avez soumis aujourd'hui. J'aimerais que vous regardiez à la page 3-12, le tableau 34. Il s'agit d'un article de \$40 millions qui me paraît être une ruse. Cela illustre, selon moi, la façon d'aborder ces questions sur le plan mathématique, sans tenir compte du bon sens. A la première ligne, le chiffre de la partie intitulée, «Additional revenue from elimination of dual rate of corporate tax» se chiffre à 25.4 millions de dollars en tout. Il faudrait, selon moi, que ce chiffre soit nul, parce que vous voulez indiquer par là un changement amené par les propositions sur la réforme fiscale qui résultent de l'élimination du taux séparé pour la taxe provinciale.

Comme tout le monde le sait, il n'y a pas de taux séparé pour l'impôt provincial. L'Ontario n'a pas de taux partagé. Tout comme nous, vous avez de la sympathie pour les petites entreprises, mais vous avez le même taux pour les petites entreprises que pour les grandes entreprises. Puisque vous avez déjà tenu compte du 2 p. 100 ajouté au taux de 10 p. 100, il n'y a pas de revenus supplémentaires, et vous le dites dans la partie intitulée «Additional revenue from elimination of dual rate of corporate tax».

C'est ma dernière question, et elle est assez longue, mais j'aimerais vous demander d'où doivent provenir les 25 millions de dollars.

**M. Russell:** Si possible, je crois que nous préférierions avoir certaines consultations et faire des recherches à ce sujet avant de répondre.

**M. Kaplan:** J'aimerais vous dire, moi, comment je pense que vous l'avez obtenu.

**Le président:** Est-ce que vous pourriez attendre, monsieur Kaplan?

**M. Kaplan:** Bon j'attendrai le deuxième tour.

**Le président:** Monsieur McCleave, vous avez la parole.



[Text]

**Mr. McCleave:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to go to the proposals dealing with "Tax Reform and Housing" in Mr. MacNaughton's paper:

We suggest, therefore, that a special study be undertaken to investigate and recommend ways in which the Income Tax Act could be modified to recognize the burden of housing costs on ordinary taxpayers.

Mr. Chairman, has this point been followed up in these Dominion-provincial discussions when they were not trying to find out whose computer was telling the truth?

**Dr. Russell:** I am sorry I did not quite catch the question.

**Mr. McCleave:** It is in your suggestion that the special study be undertaken; this in with regard to paragraph 3 on page 39; dealing with "Tax Reform and Housing". I wonder how seriously this matter had been pursued.

**Dr. Russell:** So far as I know, no action has been taken on this since we tabled the brief in Winnipeg. I do not believe any special studies have been undertaken or started.

**Mr. McCleave:** This I suppose involves the discussions between your Department and the federal Department of Finance; am I correct?

**Dr. Russell:** Yes, at least in part.

**Mr. McCleave:** It seems to me to be a first-rate idea and I wonder why you are not hammering the hell out of it, if you will pardon my expression.

**Mr. MacNaughton:** May I answer this?

**The Chairman:** Mr. Minister.

**Mr. MacNaughton:** It flows from our own White Paper of 1969 where we first discussed the matter of tax credits. This would be one of the matters in which tax credits could be implemented in certain forms. They are applicable in other areas too, Mr. McCleave.

**Mr. McCleave:** It just struck me that you have a good idea and it is just sort of kicking around as words without anything being done to follow it up and housing is a very important matter for us all.

Could I turn to a point where you suggest exemptions of \$50,000 on homes and \$100,000 on farms. This is paragraph 4 on page 29. Mr. MacNaughton, does this thinking go for the

[Interpretation]

**M. McCleave:** Merci, monsieur le président. Maintenant, je veux parler des propositions sur la réforme fiscale et le logement, qui sont contenues dans le document de M. MacNaughton.

Nous proposons donc qu'une étude soit commencée pour voir comment on pourrait modifier la loi sur l'impôt sur le revenu pour tenir compte des frais supplémentaires de logement des contribuables.

Est-ce que vous avez étudié cette question, monsieur le président, lors des réunions entre les représentants fédéraux et provinciaux lorsqu'on n'essayait pas de savoir quel ordonnateur s'était trompé?

**M. Russell:** Je suis désolé, mais je n'ai pas tout à fait compris.

**M. McCleave:** C'est au sujet de l'étude que vous proposez. Il faudrait faire une étude spéciale du paragraphe 3, à la page 39, sur «la réforme fiscale et le logement». Je me demande si vous avez poursuivi cette question très sérieusement.

**M. Russell:** D'après ce que je sais, nous avons déposé le mémoire à Winnipeg, et je ne pense pas que nous ayons fait d'études spéciales à ce sujet.

**M. McCleave:** Il s'agit des discussions entre votre ministère et le ministère des Finances du gouvernement fédéral, n'est-ce pas?

**M. Russell:** Oui, en partie.

**M. McCleave:** Il me semble que c'est une très bonne idée. Je me demande pourquoi vous n'essayez pas d'en tirer le meilleur parti possible.

**M. MacNaughton:** Puis-je répondre?

**Le président:** La parole est à vous, monsieur MacNaughton.

**M. MacNaughton:** Ceci découle de notre mémoire de 1969 où il s'agissait des crédits fiscaux qui devraient être appliqués sur une certaine forme. Ils peuvent être appliqués ailleurs, monsieur McCleave.

**M. McCleave:** Je viens de m'apercevoir que vous avez là une très bonne idée qui plane dans les airs sans forme de paroles sans rien faire pour la mettre en valeur. Et le logement est une chose très importante pour nous tous.

Maintenant si nous parlions des exemptions de \$50,000 sur les maisons et de \$100,000 sur les fermes, au paragraphe 4, à la page 29. M. MacNaughton, est-ce que ceci s'applique à la

[Texte]

sale of a home for example that may be converted into something else? Does it go for the sale of farm that may be converted into a subdivision?

**Mr. MacNaughton:** Mr. Chairman, my answer would be no. This would be a lifetime gain on a home as a residence and a farm as a continuing farm property.

**Mr. McCleave:** That is on the sale of these items as home or as farm.

**Mr. MacNaughton:** Principal residence and operating farm, yes. There is a companion picture to this of course. Through the medium of some form of capital gains tax we would hope to be able to differentiate between this and what constitutes a speculative gain.

• 1140

**Mr. McCleave:** If, for example, a home were sold with a large amount of land around it and part of that land were used for housing development, is your formula flexible enough to catch the part used for new housing.

**Mr. MacNaughton:** Yes, we believe it is possible to develop a formula flexible enough to do that.

**Mr. McCleave:** Finally, Mr. Chairman, if I could ask Mr. MacNaughton a question on an expansion of this. I know this is really in the A,B,C, field and I apologize for my illiteracy in that regard, but the very first point you make in your brief dealing with your own White Paper is as follows:

...an independent and redesigned income tax for Ontario, to connect and co-ordinate the provincial and municipal tax systems and allow control over the level and distribution of overall tax burdens.

I presume, Mr. MacNaughton, this was an approach designed to take some of the pressure off the real property taxpayer in Ontario who is generally the guy who really gets gouged in any tax system. To put your proposals into effect so they will help your taxpayers of Ontario will require the co-operation of all levels of government, otherwise your plans are unworkable, am I correct in that?

**Mr. MacNaughton:** No, I would put it this way, through you, Mr. Chairman, if I could. We believe through an income tax system where tax credits can be developed and

[Interprétation]

vente d'une maison qui pourrait être convertie en autre chose, à la vente d'une ferme qu'on pourrait convertir en une subdivision?

**M. MacNaughton:** Je dirais non, monsieur le président. Ce serait un profit accru au cours de la vie sur une maison en tant que résidence et sur une ferme en tant que ferme en exploitation.

**M. McCleave:** C'est-à-dire, de la vente de ces logements comme résidence principale ou une ferme exploitée?

**M. MacNaughton:** Oui, la résidence principale et une ferme exploitée. Il y a un carolaire ici. Nous espérons que par moyen d'un impôt sur les gains de capitaux, nous pourrions voir ce qui constitue une spéculation ou un gain.

**M. McCleave:** Si, par exemple, une maison avec beaucoup de terrains était vendue, et qu'on ne devait se servir de ce terrain pour un projet de construction, d'après notre formule, on pourrait taxer la partie qui servirait pour les nouvelles constructions.

**M. MacNaughton:** Oui, la formule serait assez souple pour le faire.

**M. McCleave:** Maintenant, j'aimerais poser une question à M. MacNaughton. Je sais que c'est une question tout à fait élémentaire et je m'excuse. Mais dans votre mémoire, au sujet de votre problème Livre blanc, vous dites:

Il faut un système fiscal indépendant et repenser pour l'Ontario afin de relier et de coordonner les systèmes fiscaux des municipalités et de la province et de permettre de contrôler le niveau et la distribution du fardeau fiscal.

Je suppose monsieur MacNaughton, que vous voulez soulever un petit peu la pression qui s'exerce sur le contribuable qui possède des biens fonciers qui est dupé par tous les systèmes fiscaux. Donc je vous poserai cette question: Pour appliquer vos propositions pour qu'elles puissent aider les contribuables de l'Ontario, il faudrait que tous les paliers du gouvernement collaborent; autrement, vos plans ne pourraient pas fonctionner. Est-ce vrai?

**M. MacNaughton:** Non. Je m'explique. Nous estimons que par un système d'impôt sur le revenu qui permettrait de mettre au point des crédits fiscaux on pourrait assurer un certain



## [Text]

applied it is possible to provide relief in this and other areas. We mentioned reform of one level of taxation that does not harmonize with levels of taxation at the provincial and municipal levels.

Again, I am back to the policy paper or the White Paper, if you wish, presented in our legislature in 1969 when we first introduced the philosophy of tax credits.

It is more certain, it provides relief where it is needed—this is one example—and it is not nearly as costly as the straight raising of exemptions. It is more progressive in that sense, if you wish. The straight raising of exemptions benefits the high incomes much more than the low incomes and when the incomes fall below the level of the exemption then it helps not at all. We prefer to use the tax credits to reach these people, either by a reduction in their tax liability or a refund of taxes if it accrues beyond what their tax liability is. It effects it more fairly, it is much less costly and it does not benefit the level that probably does not need it as much. This is another example of that philosophy.

**Mr. McCleave:** I have a final question, Mr. Chairman, to ask Mr. MacNaughton. The strong point has been made that what should be achieved, of course, is tax reform and not just another excuse to raise more taxes which has been pointed out over and over again in the Ontario brief. However, is it not also true that the pressure really on expenditure is perhaps greatest at the municipal level, this is where the suffering really starts. It is not as great at the provincial or federal level. It seems to me a reform could achieve a fairer distribution so the burden is not as heavy on that municipal taxpayer, but still provide that level of government operation with more money.

**Mr. MacNaughton:** Yes, it is in reverse ratio to the level of government. The harshest tax of all, in our opinion, is the property tax and it is the only tax, of course, the only source of revenue that the municipalities have to rely on that is all their own, but certainly at low level incomes it is a very harsh punitive tax. We feel an income tax using tax credits can provide for the relief at that level and other levels where there is what you might call a punitive tax level. Assistance can be provided in that way, more effectively and more certainly than it can through increased exemptions.

**Mr. McCleave:** Thank you, Mr. MacNaughton. Thank you, Mr. Chairman.

## [Interpretation]

soulagement dans ce domaine et dans d'autres. Nous avons mentionné la réforme d'un niveau de taxation qui ne s'harmonise pas avec les niveaux provinciaux ou municipaux. Il s'agit du Livre blanc que nous avons déposé à notre Assemblée législative en 1969, au moment où nous avons commencé de parler des crédits fiscaux.

Ceci assure un allègement où c'est nécessaire, et ne coûtera certainement pas aussi cher qu'en accordant des exemptions. C'est plus progressif. Les exemptions sont à l'avantage des personnes à revenu élevé beaucoup plus qu'à l'avantage des personnes à faible revenu. Et lorsque le revenu tombe en dessous du niveau permettant une exemption, alors c'est tout à fait inutile. Nous préférons les crédits fiscaux pour rejoindre les gens soit par un remboursement d'impôt, ou par une réduction de leur imposition fiscale si celle-là dépasse le montant. C'est plus juste, ça coûte beaucoup moins cher, et n'est pas à l'avantage de ceux qui n'en ont pas besoin. C'est un autre exemple de notre principe.

**M. McCleave:** Enfin, monsieur le président, j'ai une question à poser à monsieur MacNaughton. On a dit que ce qu'il faudrait faire c'est réformer les impôts et non pas se trouver une excuse pour accroître les taxes, tel que cela fut indiqué dans le mémoire présenté par le gouvernement de l'Ontario. N'est-il pas vrai aussi que les pressions qui s'exercent sur les dépenses sont plus fortes au niveau municipal, car c'est là surtout où les difficultés se posent et non pas tellement au niveau fédéral ou provincial. Il me semble qu'une réforme pourrait assurer une distribution assez équitable pour que la charge ne soit pas aussi lourde sur le palier municipal mais encore fournir ce niveau de gouvernement les sommes nécessaire à son fonctionnement.

**M. MacNaughton:** Oui, ceci est en proportion inverse selon le palier de gouvernement. La taxe la plus sévère, à notre avis, est celle sur les propriétés, et c'est le seul impôt, la seule source de revenu que les municipalités possèdent en propre mais, lorsqu'il s'agit du revenu assez bas, cette taxe paraît très sévère et même punitive. Nous pensons que les crédits fiscaux pourraient aider à ce niveau-là et aux autres niveaux possédant ce qu'on pourrait appeler un niveau de taxation punitif. Une aide efficace est beaucoup plus certaine et possible grâce aux crédits fiscaux qu'au moyen d'exemptions accrues.

**M. McCleave:** Merci, monsieur MacNaughton, merci monsieur le président.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Gillespie, followed by Mr. Lambert.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, I would like to pick up some of the points Mr. Kaplan was making and emphasize that I, too, am concerned, as Mr. MacNaughton is, as Mr. Kaplan is and as Mr. McCleave is that this has got to be an exercise in tax reform, not an excise in tax increases.

I am concerned, though, as I reflect on the discussions between the federal authorities and the Government of Ontario and as I reflect on the letters exchanged between the two Ministers that the issue has not really been clarified very much for us.

I get the impression that Ontario perhaps was a little quick on the trigger with its 1.3 per cent earlier on, that it recognized it had erred perhaps in its estimates, that it wanted to refine them and ended up by claiming that maybe we have the right answer, but it maybe for the wrong reason. You started out with 1.3 per cent and you have justified 1.4 per cent, but there has been a hell of a big difference when you look at the makeup of these figures, so it really does look to me like an exercise of justification and it does really stretch my credulity and, I think, the credulity of some others.

I think probably one of the reasons we have gotten off the track on this thing is because we are talking about two different things. The White Paper made it very clear that it was concerned with the effects of the White Paper proposals at the end of five years. You have taken this further and you have said when the White Paper proposals become fully effective and I think you indicated in your letter which I have only read very quickly, Mr. MacNaughton, that some \$500 million of the difference between the two governments is to be found in this definition of the problem, which, in itself, helps to clarify for many of us what it is all about.

There are one or two items as I went down the list which I would like to ask you about before going into some other questions. For instance, in your letter, the back of your letter, and it is contained as well in the rather larger document here...

**The Chairman:** Which letter, Mr. Gillespie?

**Mr. Gillespie:** This is the letter to Mr. Benson, dated June 22 and signed by Mr. MacNaughton.

**The Chairman:** It is for the record, Mr. Gillespie.

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Gillespie suivi de monsieur Lambert prendra la parole.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, je voudrais reprendre certains points que M. Kaplan a soulevés. Moi aussi je m'intéresse tout comme M. MacNaughton, M. McCleave et M. Kaplan à la réforme fiscale et non pas à chercher une augmentation d'impôts.

Mais en réfléchissant aux discussions qui ont eu lieu entre les autorités fédérales et le gouvernement d'Ontario, je pense aux lettres échangées entre les deux ministres, il me semble qu'on n'a pas tiré au clair cette question.

J'ai l'impression que le gouvernement de l'Ontario a agi peut-être un peu vite en donnant ce chiffre de 1.3 p. 100 et que par la suite ils ont reconnu dans leurs prévisions qu'il fallait modifier ce chiffre et ont ensuite dit que peut-être nous avons obtenu la réponse qu'il fallait mais pour les mauvaises raisons. Vous avez commencé avec 1.3 p. 100 et puis vous avez justifié 1.4 p. 100. Il y a grande différence marquée quand on voit la composition de ces chiffres et vraiment j'ai du mal à le comprendre et je suis sûr que beaucoup d'autres sont dans la même situation que moi-même.

Nous parlons de deux choses différentes, à mon avis, et c'est la raison pour laquelle il y a digression. Le Livre blanc spécifie bien clairement qu'il s'agissait d'étudier les répercussions des propositions au bout de cinq ans. Et vous êtes allés plus loin, vous aviez dit que lorsque les propositions du Livre blanc seront entièrement appliquées, dans votre lettre, que je n'ai lue que très rapidement, monsieur MacNaughton, vous aviez dit que les 500 millions de dollars de différence entre les deux gouvernements se retrouvent dans cette définition du problème. Je crois que ceci aide à éclairer la question.

Mais, tout en étudiant cette liste, il y a une ou deux choses, une ou deux questions que je voudrais vous poser, avant de passer à autre chose. Dans votre lettre, par exemple, à la fin de votre lettre c'est aussi dans ce document plus important, plus volumineux que nous avons ici.

**Le président:** Quelle lettre, monsieur Gillespie?

**M. Gillespie:** C'est la lettre adressée à M. Benson, le 22 juin, signée par M. MacNaughton.

**Le président:** Cela figurera au compte rendu, monsieur Gillespie.



[Text]

**Mr. Gillespie:** ...there is a scheduled attached and it refers to the taxation of employee benefits, including expenses and account benefits. It shows Ontario estimates of \$77 million and the White Paper estimates of \$17 million, a difference of \$60 million.

The actual submission of the Province of Ontario seems to refer to the same set of figures and I refer now to the schedule on page 45, Item No. 12 where you are recommending:

12. Tighten up treatment of expense deductions, fringe benefits, etc.

would produce \$25 million. I am trying to reconcile the \$77 million, the \$25 million and the figure of \$17 million. I wonder if some member of your delegation would clarify that for us?

**Mr. MacNaughton:** Yes, I think we can, Mr. Chairman. Probably it would be much easier to say this first in reply to Mr. Gillespie. I would draw the attention of the Committee to two things.

We made our initial assertion about our concern for apparent differences in potential revenues on December 11 at the meeting of the Tax Structure Committee. Our submission to that committee will so verify and we indicated for the first time then that they were preliminary. During the course of that conference we asked them for a comparison of assumptions. We had made certain assumptions when we produced these figures.

• 1150

We concluded quite rightly that certain assumptions entered into the federal figures so we clarified it. We went into no more detail than that except to say that we would be further working on these figures and I repeat, we asked them at that point in time to start consultations with the federal authorities to determine the nature of our respective assumptions which led to the differences in the figures, but we did not hear from anybody. So, when we went to Quebec on February 2, we brought the issue up again and at that time we attested that they were still preliminary, but we gave a break-down, if you like, a modest break-down of where our differences arose.

We pointed out at that time that we were only dealing in income tax. We did make reference to the fact that the White Paper provided for no revenue from mining revenue sources and we recognized that there was a period of maturity before these would take place.

[Interpretation]

**M. Gillespie:** Il y a un barème inclu qui se rapporte à l'imposition des avantages sociaux des employés, y compris les avantages de dépenses et de comptes. Les prévisions de l'Ontario se chiffrent à 77 millions de dollars et les prévisions du Livre blanc sont de 17 millions de dollar, soit une différence de 60 millions de dollars.

Maintenant, dans l'exposé de la province d'Ontario, il est question des mêmes chiffres; je parle maintenant de l'annexe à la page 45. Le poste 12, où vous recommandez:

le resserrement des déductions pour les dépenses, et les avantages sociaux

qui donneraient 25 millions de dollars. J'essaie de concilier les 77 millions et les 25 millions et les 17 millions ensuite. Je me demande si vous pourriez nous expliquer ceci, ou tout autre membre de votre groupe.

**M. MacNaughton:** Oui, je crois que nous pouvons, monsieur le président. Tout d'abord, pour répondre à M. Gillespie, je veux attirer l'attention du Comité sur deux points.

Nous avons parlé de notre souci des différences apparentes dans les possibilités de revenus, le 11 décembre, à la réunion du Comité sur la structure fiscale. Vous le retrouverez dans le compte rendu de cette séance. Et nous avons dit à ce moment-là que ces chiffres étaient préliminaires. Et nous leur avons demandé de faire une comparaison entre les six positions qui avaient été faites.

Nous avions fait certaines suppositions et nous avions aussi conclu correctement que dans les chiffres du gouvernement fédéral il y avait aussi des suppositions. Nous n'avons pas été plus en détail, sauf pour dire que nous allions essayer d'étudier ces chiffres. Et je répète, nous leur avons demandé à ce moment-là d'entreprendre des consultations pour déterminer la nature de nos suppositions respectives. Ce sont ces suppositions qui ont abouti à des chiffres différents. Mais nous n'avons pas reçu de nouvelles. Donc, quand nous sommes allés à Québec, en février, nous avons soulevé la question de nouveau et nous avons donné une explication de nos différends.

Nous avons dit à ce moment-là qu'il ne s'agissait que de l'impôt sur le revenu. Nous avons dit que dans le Livre blanc, on ne prévoyait pas de revenus provenant des entreprises extractives qui exigent une certaine période de temps avant d'atteindre la pleine exploitation.

## [Texte]

However, we indicated that our figures could possibly be then, in the range of \$200 million. A further refinement brings us out very close to that. Incidentally I think we have stated either in our brief or elsewhere that we proceeded then to deal with other forms of federal taxation, corporate income tax being one of them and we turned up some situations there. We proceeded step by step.

However, the point I want to draw to your attention Mr. Chairman, for the attention of this Committee, is that we have been criticized and blamed for not doing things within a period from February 2 until March, but I also draw to your attention that we waited from December until February 2 before we got any action at all.

**The Chairman:** Mr. Gillespie.

**Mr. Gillespie:** I wonder if someone is going to deal with my question?

**Mr. MacNaughton:** Now, some detailed points.

**The Chairman:** Mr. Allan.

**Mr. D. Allan (Taxation and Fiscal Policy Branch, Government of Ontario):** I think the basic point is that the figure in the Ontario brief of \$25 million is a figure indicative of the kind of money that should be raised through this kind of tightening up.

The figure we cost the federal estimates at is based on assumptions about top employee benefits and benefits of self-employed and businessmen and what the rather ambiguous and roughly-worded more rigorous limits on expense account living and so on would actually mean if it came down to applying them in practice.

We were guided by two things: first of all, the Carter Report spent a great deal of time on this particular item and costed a huge revenue increase potentially. There was not enough detail in the White Paper on any subsequent revelation of what lay behind that White Paper in our discussions to get a fix on how that particular estimate in the White Paper was made, the \$17 million. There just was not any—it is \$17 million, \$5 million for cars and \$12 million for ancillaries, so we set our own assumptions and costed it out.

For high-income employees, many of the items that are now costed and allowed as deductions were to be tightened up, indeed, would produce a great deal of revenue. So we have a list of assumptions, one of the basic assumptions being that top-income employees get about 5 per cent in fringe-benefit types of

## [Interprétation]

Nous avons dit cependant que nos chiffres seraient de l'ordre de 200 millions de dollars. Une révision subséquente de nos chiffres nous amène près de cela. Aussi, nous avons dit, dans notre mémoire ou ailleurs je crois, que nous avons étudié alors d'autres formes de taxation fédérale y compris les impôts sur les corporations. Nous avons trouvé certaines choses, tout en procédant pas à pas.

Mais je veux vous signaler qu'on nous a critiqué de ne pas avoir fait certaines choses entre le 2 février et le mois de mars; je veux signaler aussi que nous avons attendu de décembre à février avant d'avoir la moindre réaction.

**Le président:** Monsieur Gillespie, nous avez la parole.

**M. Gillespie:** Je me demande si quelqu'un va répondre à ma question.

**M. MacNaughton:** Voici quelques points en détail.

**Le président:** Monsieur Allan, on vous écoute.

**M. D. Allan (Taxation and Fiscal Policy Branch, gouvernement de la province d'Ontario):** Je crois que le chiffre de 25 millions dans le mémoire est à peu près la somme qu'il faudrait obtenir au moyen du resserrement.

Le chiffre du gouvernement fédéral est fondé sur les suppositions des bénéfices de ceux qui travaillent pour leur compte. On a dit que c'est ce qui se passerait si on limitait davantage les comptes des dépenses. D'abord nous nous basions sur deux choses: le dernier rapport Carter en parle beaucoup et on prévoyait une augmentation considérable des revenus. Il n'y avait aucun détail dans le Livre blanc pour que nous sachions comment cette prévision avait été établie; il s'agit des 17 millions de dollars qui sont répartis comme suit: 5 millions pour des automobiles et 12 millions pour les accessoires. Pour les employés les mieux rémunérés, bon nombre d'articles qui sont déduits devaient être resserrés, ce qui augmenterait les revenus. Donc, nous avons une liste de suppositions et parmi celles-ci, nous croyons que les employés les mieux rémunérés ont environ 5 p. 100 de leur salaire sous forme d'avantages sociaux, qui sont non taxables. Ceci évidemment quand on en tient compte pour les impôts, rapporte énormément d'argent. C'est pourquoi nous avons deux ou trois hypothèses au sujet de la compilation de ce chiffre de 77 millions. Peut-être ce ne sont pas les meilleures hypothèses,



[Text]

income that are not now taxable. Throwing those into the tax base produces a lot of money. So we have three or four assumptions as to how that \$77 million was derived. They may not be the best assumptions but they are clearly stated, how we built it up to \$77 million. That is the kind of range we think of in interpreting what tightening up of expense-account living means. So, it is a difficult one.

**Mr. Gillespie:** It is a difficult one because you are making assumptions about somebody else's assumptions.

**Mr. Allan:** No. We are making assumptions independently about what kind of money could be produced; we are making assumptions about the degree of tightening that they might decide to take.

**Mr. Gillespie:** The very figure of \$17 million, I think probably, should be \$22 million because I think there is another \$5 million.

**Mr. Allan:** It comes under business income I think, sir.

**Mr. Gillespie:** Right, but related to the individual. The federal proposals seem to me to reflect a particular series of assumptions about the handling of these expenses reflected in those figures. You have rather similar views, if I understand you, as to how those expenses should be treated because you would expect to raise \$25 million from them but you impute to the federal proposals something which I think the federal draftsmen might find very difficult to accept and that is very much our figure, roughly \$50 million more. This is the difficulty with that kind of assessment where you define in your own terms certain assumptions about expenses and how they should be treated for one set of purposes and define them in another way for another set of purposes.

**Mr. Allan:** In our brief, I must say honestly, the recognition of legitimate business expenses and the establishment of enforceable rules namely, if you are going to err at all on any side, err on the generous side so that people do not get messed up in a lot of problems of compliance and legitimate business activities are curtailed. I think that was the clear impression which lay behind the figure of \$25 million. That gives an idea of the scope for tightening up without interfering unduly in business activity.

**Mr. Gillespie:** I agree that in fact there does not appear to be very much difference in point of view between the Ontario govern-

[Interpretation]

mais celles-ci sont clairement indiquées. Vous voyez comment on est arrivé à 77 millions de dollars; c'est à peu près ce que nous prévoyons si on restreint les comptes des dépenses.

**M. Gillespie:** C'est assez difficile parce que vous avez fait des suppositions au sujet des suppositions d'autres personnes.

**M. Allan:** Non, je les fais indépendamment en voyant le genre de restrictions qu'on pourrait imposer, et le montant de revenus qu'on pourrait obtenir.

**M. Gillespie:** Le chiffre de 17 millions devrait, je crois, être de 22 millions, parce que je pense qu'il y a un autre 5 millions de dollars.

**M. Allan:** Cela fait partie du revenu provenant des entreprises.

**M. Gillespie:** C'est vrai, mais ce chiffre dépend aussi de la personne. Les propositions fédérales semblent refléter une série particulière de suppositions sur la façon de gérer les dépenses qu'on retrouve dans ces calculs et vous avez des opinions semblables je crois, dans la façon de traiter ces dépenses, parce que vous voudriez en retirer 25 millions de dollars. Mais vous accordez aux suppositions fédérales quelque chose que ne sauraient accepter les rédacteurs fédéraux. Il s'agit de notre chiffre qui est environ de l'ordre de 50 millions de dollars de plus. C'est la difficulté qui se pose lorsque vous définissez dans vos propres termes, pour une fin particulière, certaines suppositions au sujet des dépenses et comment on devrait s'y prendre pour les traiter et lorsque vous les définissez d'une autre façon pour une autre fin.

**M. Allan:** En établissant des règlements il faut essayer d'être généreux pour que les gens ne se trouvent pas embrouillés dans toutes sortes de problèmes pour observer les formalités et pour qu'on ne restreigne pas les affaires. Je crois que ce chiffre de 25 millions de dollars permettrait d'exercer certaines restrictions qui ne seraient tout de même pas trop sévères, et ne dérangerait pas le monde des affaires.

**M. Gillespie:** Je suis d'accord qu'en fait il n'y a pas beaucoup d'écart entre vos suppositions et celles du gouvernement fédéral. C'est

[Texte]

ment and the federal proposals in this area. It is only the figure that I have difficulty with, the \$77 million that you put. I would like to move now to another area if I may, Mr. Chairman.

**Mr. MacNaughton:** May I say a word to Mr. Gillespie before he proceeds?

**The Chairman:** Yes. Mr. MacNaughton.

**Mr. MacNaughton:** I think we are back to where we started now with Mr. Kaplan. If we had had an opportunity to examine the assumptions on which the federal figures were based, our figures might well have been different. We did not have; we relied on our own, so at this point in time we are not ready to say that ours are not as good as the federal government's because we do not know, Mr. Gillespie.

**The Chairman:** Mr. Gillespie.

**Mr. Gillespie:** I would like to direct some questions, I think, to a very important part of your brief, Mr. MacNaughton. Early on in your brief, you have a section on the setting for reform. There is one particular sentence at the top of page 8 which caught my eye. You refer to the fact that Canada's tax structure has been overloaded by steady tax increases during the last two decades in order to finance excessive growth in public spending. It was the phrase "excessive growth in public spending" that caught my eye. I wondered whether you meant that it was unwanted or wasted or what kind of government spending and at what level of government.

**The Chairman:** Mr. MacNaughton?

**Mr. MacNaughton:** In reply to that, and I will stand to be corrected to some extent by my officials, I would say that it has been to some extent unstructured and unco-ordinated spending, at least by the two senior levels of government. I have held for quite some time that there is a great deal of room for more structuring and co-ordination which should lend to the containment of expenditures without minimizing or reducing a standard, a level of services.

**Mr. Gillespie:** Would you give us some examples of what those might be and what kind of savings we might expect?

**Mr. MacNaughton:** Yes, I would. I will give one that concerns Ontario very greatly and this is in the area of shared-cost programs. Shared-cost programs lend themselves, in my

[Interprétation]

seulement ce chiffre de 77 millions de dollars qui m'intrigue. J'aimerais maintenant aborder un autre domaine, si possible monsieur le président.

**M. MacNaughton:** Puis-je dire un mot à M. Gillespie avant qu'il poursuive son discours?

**Le président:** Oui, monsieur MacNaughton.

**M. MacNaughton:** Je crois que nous sommes revenu au même point où nous étions avec M. Kaplan. Si nous avions eu l'occasion d'étudier les suppositions sur lesquelles les chiffres du gouvernement fédéral étaient fondés, nous aurions vu les choses autrement. Mais pour le moment nous ne sommes pas prêts à dire que nos évaluations ne sont pas aussi bonnes que celles du gouvernement fédéral parce que nous ne le savons pas. Nous avons pris nos propres chiffres.

**Le président:** A vous, monsieur Gillespie.

**M. Gillespie:** Maintenant, au début de votre mémoire vous parlez du cadre de la réforme. Il y a une phrase au haut de la page 8 qui m'a intéressé. Vous dites que la structure fiscale du Canada a été surchargée par des accroissements de taxes pendant les deux dernières décennies pour financer des croissances excessives de dépenses dans le secteur public. C'est cette phase, «croissance excessive des dépenses dans le secteur public» qui m'intrigue. Vous voulez dire que c'est de l'argent perdu, ou non voulu; quelles sortes de dépenses et à quel palier gouvernemental?

**Le président:** A vous, monsieur MacNaughton.

**M. MacNaughton:** Eh bien, les fonctionnaires me diront si je me trompe, mais je trouve qu'on a procédé tout en oubliant d'élaborer les structures et sans coordination entre les deux paliers de gouvernement. J'ai toujours prétendu qu'il y aurait la possibilité d'améliorer la structure et la coordination sans réduire la qualité des services.

**M. Gillespie:** Pourriez-vous nous donner quelques exemples? Combien pourrions-nous économiser?

**M. MacNaughton:** Oui, je vais vous donner des exemples concernant le genre d'épargne que nous pourrions réaliser. C'est dans le domaine des programmes à frais partagés qui



*[Text]*

opinion, to abuses, probably as good a word as I can use, in the hands of the recipient. Certainly the jurisdictions that have the expertise to obtain every last vestige of benefit from them will utilize every means they have. Furthermore, they pre-empt priority decision-making by the provincial jurisdictions. The provinces become geared to a program which may not represent their highest priority. So in an effort to obtain at least their share of the available funds under a shared-cost program, there are many instances where they are applied to situations that do not represent value for the money spent. That would apply to Ontario.

We have had many occasions to say that we would have much preferred to have the equivalent of medicare funds in our province for a concerted effort to reduce housing shortages. We say that housing in our province has a higher priority than medicare because we have stated it so often our people were for all practical purposes protected and covered. This is an example where, I think, a shared-cost program drags a province into an expenditure relationship that often is not productive.

• 1200

**The Chairman:** Mr. Gillespie, this will be your last question on the first round.

**Mr. Gillespie:** You have opened up an extremely interesting area, Mr. MacNaughton, and I would like to pursue that further. But I am going to state one aspect of it. You used the words "a co-ordinator's approach". On page 24 of your brief, the second last paragraph, you state:

Dividend integration is also unfair because, to be workable, it requires reduction of the top marginal rate of income tax to 50 per cent.

You were focussing on this 50 per cent. If the federal government were to limit itself to a top rate of 50 per cent on personal and corporate taxation would the Province of Ontario want to move in and pre-empt the next 15 per cent—because you make the point that you feel the structure should go up perhaps to 65 per cent on personal incomes and if we are to build a system here which is going to serve the provinces and the federal government we have to have some understanding of what changes, if any, the provinces may make following a federal system on this. So I would appreciate some comment on this point.

**Mr. MacNaughton:** I would be quite prepared, Mr. Chairman, to say that that is a

*[Interpretation]*

intéressent beaucoup le gouvernement ontarien. Ces projets, selon moi, sont la source de maints abus, sans doute le terme le plus approprié dans ce cas. Certes, les juridictions qui en ont l'habilité peuvent obtenir tous les avantages, et feront leur possible pour les obtenir. Et en outre, ils retardent complètement les décisions prioritaires des gouvernements provinciaux. Les provinces sont attachées à un programme qui peut ne pas représenter le projet le plus important. Donc, afin d'obtenir au moins leur part des fonds disponibles d'après ces programmes conjoints, il adoptent des mesures qui ne représentent pas la pleine valeur pour l'argent dépensé. Cela concerne l'Ontario.

Nous aurions beaucoup préféré avoir l'équivalent des fonds de l'assurance maladie pour essayer de réduire le manque de logement dans notre province. Nous disons que le logement dans notre province est beaucoup plus important que l'assurance-maladie parce que, comme nous l'avons dit souvent, nos gens étaient protégés du point de vue de la santé. C'est un exemple où un programme à frais partagés oblige une province à faire des dépenses qui le plus souvent ne sont pas productives.

**Le président:** Monsieur Gillespie, ce sera votre dernière question au premier tour.

**M. Gillespie:** Évidemment, ceci est très intéressant, monsieur MacNaughton, mais vous aviez dit qu'il fallait aborder ces questions de façon coordonnée. A la page 24 de votre mémoire, vous dites:

L'intégration des dividendes est aussi injuste, vous parlez de 50 p. 100.

Maintenant, si le gouvernement fédéral se limitait à un taux maximum de 50 p. 100 sur les impôts des sociétés et des revenus personnels, est-ce que la province d'Ontario voudrait prendre les autres 15 p. 100 parce que vous dites là que vous estimez que la structure devrait être augmentée jusqu'à 65 p. 100 pour l'imposition des revenus personnels. Et si nous voulons établir un système qui va servir les provinces et le gouvernement fédéral, il faut voir quels changements, si changement il y a, les provinces pourraient apporter, après la mise en vigueur d'un système fédéral. J'aimerais avoir vos commentaires sur cette question.

**M. MacNaughton:** Oui, c'est une question qu'on pourrait discuter entre les deux paliers

## [Texte]

matter that would lend itself to some useful discussion between the two levels of government. We already touched upon our suggestion when we made reference to the vertical effect. At 65 per cent we make a compromise. We say it would produce more of the revenue required at the high tax level to do some of the things that we think should be done at the low income level. It was one way that we chose to be a revenue component. And we made other suggestions there. We made the suggestions of course—you have heard me say it already—that we think tax credits are more economical and effective and less costly than exemptions. That plus this here and certain others, if you follow right through the brief, would be one means we have proposed which would make it unnecessary to seek any more revenue but within the framework of our present system and the present revenue returns that redistribution of tax impacts would make possible. This is one of the reasons we did it. But it is matter that we would be quite happy to discuss with the federal government when they reach the point of introducing legislation. I think we would prefer to have the federal government set a rate of income taxation that will be fairly applicable all across Canada. We would not want to see different rates in different provinces. We would prefer to see the impact of this uniformity all across Canada.

**The Chairman:** Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairmen, I am concerned primarily—I suppose it is the fault of all governments—with what I call the Parkinsonian law of taxing up to expenditures. I think Mr. MacNaughton in part referred to that in his answers to Mr. Gillespie about the question of priorities and the setting of levels of expenditure. But I find that the idea is implicit, or at least there is a hint of it on page 6 of the statement you read today:

However, I want to emphasize that the apparent centralization of fiscal resources in the hands of the federal government directly contradicts the well-documented fact that the major public problems and expenditure priorities lie within the jurisdiction of the provinces and municipalities.

Now in the introduction of your own brief on page 2 you comment on the level of the CNP that is pre-empted by governments. In a general way I want to discuss this matter of the Parkinson's law of tax increases. Just how far can we go? In the view of the Ontario Gov-

## [Interprétation]

de gouvernement. Évidemment, nous en avons déjà parlé, en parlant de la répercussion verticale; et à 65 p. 100, nous faisons un compromis, nous disons que ceci produirait plus de revenus nécessaires au niveau élevé pour faire certaines choses qui devraient être faites au palier plus bas. D'une façon, nous avons choisi pour l'apport de revenu. Évidemment, nous avons proposé, je l'ai déjà dit, que les crédits fiscaux sont plus avantageux, économiques et efficaces que les exemptions. C'est une des mesures parmi d'autres que nous avons proposée selon laquelle il ne serait pas nécessaire de chercher d'autres revenus sauf dans le cadre de notre système fiscal actuel et des revenus qu'on obtient grâce à la redistribution des taxes. Nous serions très heureux d'en discuter avec le gouvernement fédéral, au moment de présenter la loi. Je crois que nous préférons que le gouvernement fédéral établisse un taux d'impôt sur le revenu qui puisse être appliqué de façon assez uniforme d'un bout à l'autre du Canada. Nous n'aimerions pas voir des taux différents dans chaque province. Nous voudrions voir les répercussions de ce taux uniforme.

**Le président:** Prenez la parole, monsieur Lambert

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Voici ce qui me préoccupe, monsieur le président. C'est sans doute la faute de tous les gouvernements car ils appliquent la loi de *Parkinson* qui consiste à taxer jusqu'aux dépenses. Je crois que M. MacNaughton en a parlé un peu en répondant à M. Gillespie au sujet de l'établissement d'un ordre prioritaire, et de niveau de dépenses. Mais je trouve que l'idée se trouve exprimée implicitement à la page 6 de votre mémoire. L'exposé que vous avez lu aujourd'hui en fait certes allusion.

Toutefois, je tiens à souligner que l'apparente centralisation des ressources fiscales entre les mains du gouvernement fédéral, nous contredit le fait bien démontré que les principaux problèmes publics et les priorités des dépenses relèvent avant tout des provinces et des municipalités.

Cependant, dans l'introduction, de notre mémoire à la page 2, vous parlez du niveau du produit national brut qui est repris par le gouvernement. Je voudrais parler en général de cette question de l'assignation de l'augmentation des impôts d'après la loi Parkinson.



[Text]

ernment how far can we go with regard to the levels of taxation at all levels? It seems to me that the authors of the White Paper and other commentators in favour of it have forgotten that there is but one taxpayer in Canada. A taxpayer is not a federal taxpayer in isolation; he is the guy that has to pay the shot. Now where do we go with this level of expenditures—because it is the level of expenditures which generate the form of tax, the tax structure and the apparent insatiable appetite for governments to raise those taxes.

**Mr. MacNaughton:** Well, I cannot do much more, Mr. Lambert, than to come back to what I said to Mr. Gillespie a moment ago. I think there is a great deal of room for discussion leading to co-ordination in this field by the federal government and the provinces, and indeed the municipalities working with the provinces. I think there is a great need to take a look at what constitutes the priorities in province "A" versus province "B", if you wish, and determine whether a national program is fulfilling its purpose in one province vis-à-vis another. I think frankly that as the constitutional discussions and conversations continue the matter of the spending powers under the Constitution may well have to be reviewed in association with the general remarks that we have made. But I am speaking personally here. I have held for some time that there is a great tendency on the part of governments, and I will not exclude the provinces either, if funds seem to be flowing freely to invent programs. We have criticized the federal government for inventing programs but we will have to take some of that criticism upon ourselves. I think there is time for a total review and I do not think there is any need to reduce the level of services that are required if we take a look at whether what is good, as I say, in province "A" is good in province "B". Why apply it all across Canada in many areas if it is not producing desirable results? What is good for Ontario obviously may be no good at all for the Maritime Provinces and vice versa. Now it seems to me that their are national programs where there is a great waste. But provinces, because shared-cost programs have been the order of the day, must go into them because it is the only way they get some of the money back that they put into the coffers in the first place. I firmly believe this. I think there is a great opportunity for us to get together and reduce this impact of expenditure and resulting taxation, if we have the will to do it.

[Interpretation]

Jusqu'où pouvons-nous aller? D'après le gouvernement de l'Ontario jusqu'où pouvons-nous aller en ce qui concerne les niveaux d'imposition à tous les paliers? Il me semble que les auteurs du Livre blanc et les autres commentateurs qui y sont favorables ont oublié qu'il n'y a qu'un contribuable au Canada et non pas un contribuable provincial isolé. Voilà le contribuable qui doit tout payer et où allons-nous avec ce niveau de dépenses? C'est ce niveau de dépenses qui crée la forme du régime fiscal, la forme de taxation et l'appétit insatiable apparent des gouvernements qui cherchent à hausser ces taxes.

**M. MacNaughton:** Tout ce que je puis vous dire, monsieur Lambert, se ramène à ce que j'ai dit à M. Gillespie tout à l'heure. Je crois qu'il y a beaucoup de place pour des discussions qui amèneraient la coordination dans ce domaine par le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités aussi, travaillant avec les provinces. Je crois que nous devons voir ce que constituent les priorités des différentes provinces, pour déterminer si un programme national répond aux objectifs d'une province vis-à-vis une autre. Je trouve franchement qu'à mesure que les discussions constitutionnelles se poursuivent, on devra revoir ces questions dans le cadre des commentaires généraux que nous avons faits. C'est mon avis. Mais j'estime depuis assez longtemps qu'il y a tendance de la part des gouvernements, et je n'exclus pas les provinces, d'inventer des programmes si les fonds semblent arriver librement. Nous avons critiqué le gouvernement fédéral d'avoir inventé des programmes mais on peut nous critiquer également. Je crois qu'il est temps de faire une révision complète. Il n'y a aucun besoin de réduire le niveau des services dont on a besoin. Si nous voyons que ce qui est bon dans une province est bon dans une autre province, pourquoi l'appliquer dans tout le Canada si les résultats ne sont pas satisfaisants dans plusieurs régions? Ce qui est bon pour l'Ontario, ne servira à rien pour les provinces Maritimes, et vice versa. Il y a des programmes nationaux qui entraînent du gaspillage à mon avis. Et pourtant, c'est la seule façon pour les provinces de récupérer de l'argent qu'elles ont mis dans les coffres du gouvernement fédéral. Je crois que nous devrions essayer de nous réunir afin de trouver les moyens de réduire ces répercussions fiscales.

[Texte]

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Bearing in mind that income tax is a jointly-shared field, again with the concern for the man who is at the end of the receiving line of taxation, what consultation was there with the Government of Ontario in the preparation of these major tax change proposals of the federal government?

**Mr. MacNaughton:** I would have to say that probably the only discussion that took place which led into this at any level at all were certain discussions on the report of the Carter Commission. I cannot recall any specific meetings or exchanges for the purpose of determining the content of the federal White Paper that took place between representatives of the Government of Ontario and representatives of the federal government.

May I ask Mr. Macdonald to corroborate what I have said.

**Mr. Macdonald:** I think, as the Minister said, that is the case on the paper as such. There is at the official level, as you know, through the continuing committee on fiscal and economic matters, ongoing discussions about fiscal and tax matters, but that is of a general nature rather than in terms of the White Paper per se.

● 1210

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Frankly I find it an extraordinary situation that, having started out on a major exercise with the approval of all in 1962 for the reform of the tax structure in Canada which culminated in the Carter Commission report which touched on far more than just mere income tax and capital gains tax, there was not more consultation in the preparation of these major proposals. Since the provinces, Ontario for example, takes 28 per cent of personal income tax and Manitoba takes 36 or 37 per cent...

**An hon. Member:** It is 39 per cent.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I am told 39 per cent—I stand corrected—which is even worse. What is worse is the degree of concern or interest of a province in the taxation scheme that is going to be put forward that will affect a Canadian, the one man who is paying who is not a provincial taxpayer, who is not a federal taxpayer, every business concern and every individual. They are concerned because there was not this consultation which would have prevented the sort of wrangling that is now going on. We have not

[Interprétation]

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Quand on songe que les domaines des impôts sur le revenu est conjoint et tenant compte du contribuable, quelle consultation y a-t-il eu avec le gouvernement de l'Ontario pour la préparation de ces changements fiscaux importants apportés par le gouvernement fédéral?

**M. MacNaughton:** Je crois que la seule discussion qu'il y a eue, c'était sur le rapport Carter. Je ne me souviens pas qu'il y ait eu des réunions ou d'échanges précis pour déterminer le contenu du Livre blanc du gouvernement fédéral entre les représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Maintenant, puis-je demander à M. Macdonald, de confirmer ce que je viens de vous dire?

**M. Macdonald:** Comme le ministre vient de le dire, au sujet du document lui-même, il y a un groupe de fonctionnaires au Comité permanent sur la fiscalité et les affaires économiques, qui poursuivent des études sur les questions financières et fiscale mais ces discussions sont plutôt de nature générale et ne touchent pas directement ce qui a trait au Livre blanc en soi.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je trouve franchement que c'est vraiment extraordinaire qu'après avoir commencé une étude avec le consentement et l'approbation de tous, en 1962, concernant les réformes du régime fiscal au Canada, ce qui a mené à la publication du rapport Carter, et on a touché dans ce rapport à bien des points, en plus de l'impôt sur le revenu et sur les gains de capitaux, il n'y ait pas eu beaucoup plus de consultations au cours de la préparation de ces importantes propositions. Puisque la province d'Ontario, par exemple, prend 20 p. 100 de l'impôt personnel, le Manitoba en prend 36.7 p. 100 ou 37 p. 100.

**Une voix:** C'est plutôt 39 p. 100.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** On me dit 39 p. 100—on me corrige; c'est pire que je pensais. Il y a aussi le degré d'intérêt d'une province dans ce programme qui sera présenté et touchera les Canadiens; celui-ci n'est pas un uniquement contribuable fédéral ou provincial. Toutes les entreprises et les personnes sont inquiètes parce qu'il n'y a pas eu de consultation, qui aurait permis d'éviter le genre de choses qui se produisent maintenant. Nous n'avons pas vu le mémoire de l'Alberta mais on me dit qu'il est long, qu'il sera pré-



[Text]

seen the Alberta brief, but I am told it is a long one. It is going to be presented to this Committee and it perhaps will be more severe in certain strictures that yours is. I think this is an unseemly exercise in the levels of government that we have got this sort of working in separate spheres with a complete breakdown in communications. I say if the shoe fits in certain places I hope it gets put on.

**Mr. MacNaughton:** Mr. Chairman, I would like to respond with a word, if I may. I would like to think that what has been discussed this last few minutes is implicit through our brief and I think it is. Certainly we make the assertion in the first instance of our brief, our submission to the Committee and in the paper we presented this morning, that we do not believe the income tax system of Canada, because it is of dual jurisdiction, can be changed without the concurrence of the provinces. We make that assertion and we make it firmly. We do not think it is proper, reliant as we are on this as our major source of income. We might comment, I am sure you are aware of it, that the 28 per cent Ontario enjoys from the revenues from income taxation in Ontario is the standard abatement and for anything more than that which is taken by a province the people of that province are taxed over and above for it. It is put on top.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** This is what I find so extraordinary. Claims are made in the White Paper that tax rates are going to be at these particular levels, but there is not one iota of assurance they are going to be at those levels. Each and every province may decide, depending on its requirements, to add to that level of personal income tax. Was there any effort made through the Tax Structure Committee or through any of the informal or formal official points of contact with the federal government to arrive at some basis of discussion so we would get, at least, a modicum of agreement on the proposals that would come forward?

**Mr. MacNaughton:** No, we did not see any of the proposed contents of the White Paper until we saw the paper itself last November.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Did the Province of Ontario in any way make any overtures requesting perhaps some consultation? It is a two-way street.

**Mr. MacNaughton:** We took the Minister of Finance at his word which is what has brought us to this Committee today, the matter of discussion, dialogue and suggestions. Those were the three proposals advanced by the Minister of Finance at the

[Interpretation]

senté au Comité et qu'il est peut-être plus strict à certains égards que le vôtre. Il me semble que c'est une étude qui convient peu entre les niveaux de gouvernements. Nous travaillons en somme dans des sphères séparées et il y a, je pense, un manque de communication total. Si le chapeau fait dans certains cas, qu'on le mette donc!

**M. MacNaughton:** Monsieur le président, je voudrais répondre en quelques mots à cela. La discussions des quelques dernières minutes me semble explicitée dans notre mémoire. D'ailleurs, dans le mémoire présenté au Comité et dans le document que nous avons présenté ce matin, et dans nos allocutions au Comité, nous avons dit que nous ne croyions pas que le système d'impôt sur le revenu du Canada puisse être changé sans l'accord des provinces, à cause de la nature durable de sa juridiction. Nous faisons cette affirmation fermement; c'est notre principale source de revenus. Je suis certain que vous savez que le 28 p. 100 dont l'Ontario reçoit des revenus provenant de l'impôt sur le revenu constitue le dégrèvement normal; et tout ce qu'un gouvernement provincial prend de plus, les gens de cette province sont taxés par dessus cela. Cela s'ajoute donc.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Mais cela me paraît extraordinaire. On mentionne dans le Livre blanc que les taux d'impôts seront à ces niveaux mais on ne nous assure pas le moins du monde qu'ils y seront vraiment. Chaque province, selon ses besoins, pourrait décider de hausser ce niveau d'impôt sur le revenu personnel. Y a-t-il eu quelque effort de fait par l'intermédiaire du Comité sur le régime fiscal ou au niveau officiel ou officieux du gouvernement fédéral pour en arriver à une base de discussion pour obtenir au moins un semblant d'accord sur les propositions qui seraient faites?

**M. MacNaughton:** Non. Nous n'avons pas vu le contenu du Livre blanc avant qu'il soit présenté en novembre dernier.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Est-ce que la province d'Ontario a fait quelque requête afin d'avoir des consultations? C'est réciproque, vous savez.

**M. MacNaughton:** Nous avons pris la parole du ministre des Finances et c'est cela qui nous a amenés au Comité aujourd'hui; nous y sommes venus pour des fins de discussion, de dialogue, de suggestions. Ce sont les trois propositions présentées par le ministre des

*[Texte]*

time the paper was brought down and repeatedly advanced by him across Canada. We took him very literally and we have done some intensive work on it since last January. So whether or not this is our way to respond, I do not know. We undertook to do it against that request and we have responded to it in this manner.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** In other words, prior to November 7, there was no disclosure or meaningful discussion at any of the provincial-federal levels with regard to what might go into a White Paper dealing with income tax?

**Mr. MacNaughton:** I suppose it might be a unilateral approach. I refer back to our own 1969 White Paper when we made proposals for income taxation that still appear in our brief today. Those could have been input factors into the White Paper of Canada, but I have to say very frankly they were not.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** All I can say is that we have a damnable mess on our hands here and perhaps we deserve it.

We have had this exercise in semantics, I would say, as to the quantum of difference of yield at the end of five years. I am not going to split hairs with regard to that, but is it not a fact that the Tax Structure Committee indicated with regard to four joint programs that by 1972 the two levels of government will require between \$1.75 billion to \$2 billion in additional revenues to meet the normal expenses of those programs?

**Mr. MacNaughton:** Yes, that is about right.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** That is about it, of which the normal...

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Lambert. I would ask the Minister if he would reply loudly.

**Mr. MacNaughton:** I think that figure is, for all practical purposes, correct. Perhaps we can affirm or otherwise that they are almost correct.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I believe this was a disclosure...

**Mr. MacNaughton:** Yes.

• 1220

**Mr. Lambert (Edmonton West):** ...at the Quebec Conference that these additional revenues would be required, of which one would

*[Interprétation]*

Finances lors de la présentation du Livre blanc et qui ont été avancées dans tout le pays; nous les avons considérées littéralement et y avons travaillé avec beaucoup de sérieux depuis janvier dernier. Que ce soit notre façon de réagir ou non, je ne sais pas. Nous avons voulu nous en tenir à ces suggestions et y avons répondu de cette façon-là.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En d'autres termes, avant le 7 novembre, il n'y a pas eu de divulgation et de discussion intéressante à quelque niveau que ce soit, fédéral ou provincial sur ce qui devait être fait au sujet du Livre blanc concernant l'impôt sur le revenu?

**M. MacNaughton:** C'est peut-être une approche unilatérale. J'ai parlé de notre propre Livre blanc de 1969 lorsque nous avons fait des propositions pour la réforme fiscale qui apparaissent encore dans notre mémoire d'aujourd'hui. Ce sont des propositions qui auraient pu être insérés dans le Livre blanc du Canada mais, en toute franchise, cela n'est pas le cas.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Nous méritons probablement ce que nous avons.

Nous avons fait déjà cet exercice de sémantique au sujet des différents rendements à la fin d'une période de 5 ans. Je ne vais pas compliquer la chose maintenant. Mais n'est-ce pas un fait que le Comité sur le régime fiscal a indiqué que, dans le cas de 4 programmes conjoints, les deux niveaux de gouvernements en 1972 auraient besoin entre 1.75 et 2 milliards de dollars de revenus supplémentaires pour répondre aux dépenses normales de ces programmes?

**M. MacNaughton:** Oui, c'est à peu près juste.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** C'est à peu près ça.

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Lambert. Je demanderais au Ministre de répondre plus fort.

**M. MacNaughton:** Ce chiffre, à toute fin pratique, est juste. Peut-être que nous pouvons affirmer cela.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je pense que cela est une divulgation...

**M. MacNaughton:** Oui.

**M. Lambert:** A la Conférence de Québec où il fut dit que la part du gouvernement fédéral irait de 850 millions de dollars jusqu'à 1 mil-



[Text]

expect the federal government's share to be anywhere from \$850 million to \$1 billion per annum, depending upon whether it was at the low level of the increase or at the upper level. At that time was any indication given by the federal government representatives on the Tax Structure Committee where the federal government expected to get that money? Was it to come out of the normal growth in the GNP and the present tax structure from which, by 1972, the federal government would get an extra \$850 million to \$1 billion or was there any reliance placed on tax increases that might be generated by the White Paper proposals?

**Mr. MacNaughton:** I think I will let Mr. Macdonald speak to that because he has been a member of the Continuing Committee of officials that has been working on these matters. To my knowledge, there has been no relationship to the extent of the cost of the programs and the White Paper itself or normal growth. I do not know, perhaps Mr. Macdonald can elaborate on that.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, I think one of the propositions which has appeared throughout Ontario staff papers and governmental budget papers has been this very matter that it is very difficult to proceed in two separate realms without reconciling on that one point. The Tax Structure Committee, so called—I suppose it is actually misnomer in a way was concerned with estimates of revenue and expenditure increase over a period of time. The other realm that has been proceeding is the one here and that is the reform of the tax structure. Clearly the effectiveness of the reform of the tax structure is going to be dependent upon the burden and distribution of taxes related to expenditure and vice versa. So, the position we have taken throughout these many discussions among officials and also, I believe, at the ministerial level, has been the necessity of bringing together at some time and in some way this exercised tax reform and the other exercise, the relationship of the division of tax fields between governments.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** This is my last question. This leads me to the first point that I made. Governments are still taxing up to expenditures. Knowing the level of increase in expenditures, I put it to you that both in your own proposals—Ontario—and in the White Paper proposals are provisions for the increases in revenues needed to meet increasing expenditures, and that this is only natural.

**Mr. MacNaughton:** This is only natural.

[Interpretation]

liard de dollars par année selon le niveau de l'augmentation. A ce moment-là, a-t-on donné quelque indication de la part des représentants du gouvernement fédéral faisant partie du Comité sur le régime fiscal pour savoir où le gouvernement fédéral s'attendrait de trouver cet argent? Est-ce considéré comme une croissance normale du produit national brut et du régime fiscal actuel pour qu'en 1972 le gouvernement fédéral obtienne de 850 millions jusqu'à 1 milliard de dollars de plus, ou, se fonde-t-on sur les augmentations d'impôt qui découleraient des propositions du Livre blanc?

**M. MacNaughton:** Je pense que je vais laisser M. Macdonald parler de cela car il a été membre du Comité permanent des fonctionnaires qui ont étudié cette question. A mon avis, il n'y a pas eu de rapport entre l'ampleur du coût des programmes et le Livre blanc et entre la croissance normale. Je ne sais pas, peut-être que M. Macdonald pourrait en parler plus longuement.

**M. Macdonald:** Monsieur le président, je pense que l'une des propositions qui apparaît dans les documents du gouvernement de l'Ontario et dans le budget se rapporte à cette question. Il paraît très difficile de procéder de deux façons différentes sans se réconcilier sur ce point. Le Comité sur le régime fiscal est peut-être mal nommé car il s'agit de l'évaluation des revenus, des dépenses, sur une certaine période de temps. D'autre part, il se préoccupe d'un autre domaine, celui de la réforme du régime fiscal. Évidemment, l'efficacité de la réforme du régime fiscal dépendra du fardeau et de la distribution des impôts qui se rattachent aux dépenses et vice versa. Alors, la position que nous avons suivie dans ces nombreuses discussions et aussi au niveau ministériel, reflète la nécessité de regrouper ensemble cette étude de réformes fiscales et les autres travaux ainsi que l'existence de la division des domaines fiscaux entre les gouvernements.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** C'est ma dernière question, et cela me mène au premier point que j'ai mentionné: Les gouvernements imposent jusqu'au niveau des dépenses, car ils connaissent le niveau d'augmentation des dépenses. Dans vos propres propositions et dans les propositions du Livre blanc, il y a des dispositions pour les augmentations de revenus nécessaires pour répondre à ces augmentations de dépenses.

**M. MacNaughton:** Cela est tout à fait naturel.

[Texte]

**The Chairman:** I will recognize Mr. Danson followed by Dr. Ritchie and Mr. Roberts, and I would like to add to what Mr. Kaplan said about briefs coming from any province. Yesterday your Chairman received a letter from the Province of Quebec saying that they are going to send us copies of the brief they presented to the June 5 Conference in Winnipeg. They have asked that this brief be circulated to the members but they are not asking to come before the Committee.

**Mr. Kaplan:** In that case I take back my compliment.

**The Chairman:** The letter, Mr. Kaplan, came only yesterday. Mr. MacNaughton, I ask to be excused. The meeting will last until 12.30 and I have accepted another responsibility. I will ask the Vice-Chairman to take the chair.

**Mr. MacNaughton:** Thank you Mr. Chairman.

**The Chairman:** I will be back this afternoon.

**The Vice-Chairman:** Mr. Danson.

**Mr. Danson:** Thank you, Mr. Chairman. Certainly I can understand some of the uncertainties between the two levels. It has been a little confusing to us, Mr. MacNaughton, and I see we have just been handed some supplementary proposals. I do not know how really important this is to the whole exercise. It is certainly important to the Committee, though. I think the impact is somewhat lessened by Mr. Benson's letter of June 11 on the proposal to reduce rates if there are excessive revenues. It is important to us to know how much room we have to swing in our report, and that is where it becomes exceedingly important. But I must say, Mr. Chairman, in reference to Mr. MacNaughton's statement relating to priorities that, in effect, concerning medicare funds you chose your own priorities, really. The \$172 million of federal funds were used for purposes other than rate reduction. I do not want to go into housing, but as an Ontario taxpayer I know that my medicare premiums are higher as a result of this diversion of those funds. So you have chosen the priorities in this case of, I think, \$172 million.

**Mr. MacNaughton:** May I comment on that point?

**The Vice-Chairman:** Certainly. Mr. MacNaughton.

**Mr. MacNaughton:** We chose to do that, I guess, because our people were being taxed to

[Interprétation]

**Le président:** Je donnerai la parole à M. Danson, ensuite au docteur Ritchie et M. Roberts. Je voudrais que M. Kaplan reparte des mémoires venant des provinces. Hier, le président a reçu une lettre de la province de Québec, disant que le gouvernement du Québec nous enverra des copies du mémoire présenté à la conférence du 5 juin à Winnipeg, et on a demandé que le mémoire soit distribué aux membres, mais ils ne demandent pas de témoigner au Comité.

**M. Kaplan:** Bien, dans ce cas, je retire mes compliments.

**Le président:** Monsieur Kaplan, la lettre n'est arrivée qu'hier seulement. Monsieur MacNaughton, je m'excuse car j'ai d'autres engagements; la réunion continuera jusqu'à midi et demi, et je demanderai alors à notre vice-président de bien poursuivre.

**M. MacNaughton:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Mais je reviendrai cet après-midi.

**Le vice-président (M. Gillespie):** Monsieur Danson, vous avez la parole.

**M. Danson:** Merci, monsieur le vice-président. Certes, je comprend les incertitudes entre les deux niveaux de gouvernement. Cela nous paraît porter à confusion un peu, monsieur MacNaughton. L'on vient de nous remettre des propositions supplémentaires. Je ne sais pas jusqu'à quel point cela est important. C'est sûrement important pour le Comité toutefois, et je pense que la répercussion a été diminuée par la lettre de M. Benson qui mentionnait les propositions en vue de réduire les taux si les revenus sont excessifs. Mais il est important pour nous de savoir quelle latitude nous avons dans la rédaction de notre rapport. Voilà le point important. Mais je dois dire, monsieur le président, au sujet de l'affirmation de M. MacNaughton qui touche à la question des priorités, qu'en fait, vous choisissez vos propres priorités comme le demande le cas de l'assurance-maladie. Les 272 millions de fonds fédéraux, furent utilisés à d'autres fins qu'à la réduction, mais à titre de contribuable ontarien, je sais que mes primes d'assurance médicale sont plus élevées à cause de cela. Vous avez donc choisi des priorités, dans ce cas-ci, de l'ordre de \$272 millions.

**M. MacNaughton:** Puis-je commenter cela, s'il vous plaît?

**Le vice-président:** Sûrement, monsieur MacNaughton.

**M. MacNaughton:** Nous avons choisi cela, bien sûr, parce que nos gens paient \$225 mil-



[Text]

the extent of \$225 million and we felt that there was no other option open to us. We did use all the funds for medical purposes without reducing premiums; you are quite right.

**Mr. Danson:** Yes; thank you very much. Of course, this is a sort of competitiveness which is perhaps a little unseemly and sort of discouraging to those of us who really would like to see a much closer federal-provincial and municipal liaison but, it does not detract from your proposals, many of which have obviously been given a great deal of thought. I was going to ask, Mr. Chairman, what degree of consultation Ontario initiated with Ottawa in relationship to its own 1969 White Paper.

**Mr. MacNaughton:** We made references to our White Paper, certainly at one federal-provincial conference that I am aware of. We referred to it in the context of the discussions that were taking place there. I cannot remember which meeting that was; it was a year or more ago, probably the meeting following our own White Paper.

**Mr. Danson:** There was not discussion prior to the publication of your White Paper?

**Mr. MacNaughton:** Yes, through the Carter Commission. I mentioned earlier, Mr. Danson, that through the Carter Commission discussions these matters were discussed. At the time Carters' proposals were being discussed the...

**Mr. Danson:** Concepts that were probably ultimately included.

**Mr. MacNaughton:** Yes.

**Mr. Danson:** I see. Mr. MacNaughton, I was interested in your introduction remarks in which you mentioned that each Canadian bears his fair share of taxation, and those with equal incomes pay the same tax. I do not know whether I am quoting you verbatim or not. I was intrigued by page 21, which is perhaps not the most important item in your brief. In this relationship you say:

The present system penalizes overtime and second-job earnings. The additional income from overtime work or a second job often moves a taxpayer into a higher marginal bracket.

Are you suggesting by this that there should be an encouragement of moonlighting and second jobs?

**Mr. MacNaughton:** No, we have been accused of probably proposing something that

[Interpretation]

lions de dollars d'impôts et nous avons pensé qu'il n'y avait pas d'autre issue. Nous nous servons en fait des fonds de l'assurance médicale sans avoir réduit les primes. Vous disiez la vérité.

**M. Danson:** Merci beaucoup. Évidemment, il y a une sorte de concurrence qui est peut-être peu convenable; et c'est un peu décourageant pour ceux d'entre nous qui voudraient qu'il y ait des rapports plus étroits entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités, mais cette concurrence ne nous éloigne pas de vos propositions, dont plusieurs ont été mûrement réfléchies. Monsieur le président, je voulais demander quel est le nombre de consultations dont le gouvernement de l'Ontario a pris l'initiative en présentant son propre Livre blanc en 1969?

**M. MacNaughton:** Nous avons parlé de notre Livre blanc, sûrement à une conférence fédérale-provinciale que je connais; nous en avons parlé dans le cadre des discussions qui se poursuivaient alors. Je ne me souviens plus de quelle réunion il s'agissait. Il y a un an ou plus à peu près; c'était la réunion qui a suivi la présentation de notre propre Livre blanc.

**M. Danson:** Il n'y avait pas eu de discussion avant la publication du Livre blanc.

**M. MacNaughton:** Oui, par l'entremise de la Commission Carter, et j'en ai parlé plus tôt, monsieur Danson. Ces questions ont déjà été examinées, lorsque les propositions du rapport Carter ont été étudiées.

**M. Danson:** Cela est peut-être inclus?

**M. MacNaughton:** Oui.

**M. Danson:** Je vois. Monsieur MacNaughton, je me suis intéressé à mes observations du début lorsque vous avez parlé de la juste part des impôts payés par tous les Canadiens et de ceux qui, ayant des revenus semblables, paieraient le même impôt. Je cite mes paroles mot à mot ou non. Il y a quelque chose qui m'intrigue à la page 21; ce n'est peut-être pas le point le plus important de votre mémoire, mais vous dites:

Le système actuel pénalise le travail supplémentaire et les gens qui ont des emplois d'occasion, car cela augmente leur tranche fiscale.

Voulez-vous dire par cela que l'on devrait encourager les gens à avoir deux emplois?

**M. MacNaughton:** Non. On nous a accusés de favoriser le double emploi. Il faudrait pro-

**[Texte]**

would lend to moonlighting. We do not think this necessarily would flow from this at all. We wonder whether the taxes of a man who earns the amount we state here—\$7,000—working 40 hours a week, should be compared with the person who earns, shall we say \$5,000 from his regular employment and is obliged to put in another 20 hours to reach the same level of income. This is a suggestion; it is for discussion purposes. We do not think it necessarily needs to lend itself to moonlighting, because I think any attempts to do that could be taken care of in a tax system.

**Mr. Danson:** In terms of equity, which becomes a bad word around here sometimes, does this not mitigate against the self-employed or the entrepreneur, the farmer or the storekeeper, or any businessman or even an executive who works long hours, and the professional? It is sort of the antithesis of the graduated tax system.

**Mr. MacNaughton:** It is possible that it does. There are certain advantages available to the self-employed in terms of reporting and paying income tax that are not always available to the man whose only income is from a pay cheque, where it is taken care of at the source.

**Mr. Danson:** This is certainly one of our fundamental problems that we should be looking at in tax reform...

**Mr. MacNaughton:** Yes.

**Mr. Danson:** ... rather than a way of sort of compensating one abuse for another.

**Mr. MacNaughton:** I think you are right.

**Mr. Danson:** In the introduction on page 7, you refer to isolation from earlier changes in death taxes. Now, as I understand it, Ontario receives a 75 per cent rebate of the federal estate taxes and then, additionally, you impose your own succession duties. How does our total rate in Ontario compare with that of other provinces?

**Mr. MacNaughton:** I do not think I am in a position to comment on that in any detail, other than to say that we hope we can negotiate a way out of succession duties and rely on one form of estate taxation across Canada, as far as Ontario is concerned. But that does not answer your specific question. Maybe Mr. Allan can respond.

**Mr. Allan:** Mr. Danson, prior to the recent budget, in which there was some significant reduction for smaller estates, Ontario's succession duties—the combined federal

**[Interprétation]**

poser autre chose; nous ne pensons pas nécessairement que cela en découlerait; nous nous demandons toutefois si quelqu'un qui gagne \$7,000 et qui travaille 40 heures par semaine, si ses impôts devraient se comparer à quelqu'un qui gagne \$5,000 et qui est obligé d'ajouter 20 heures supplémentaires pour arriver au même niveau de revenu. C'est une proposition que nous vous invitons à discuter. Nous ne pensons pas que nécessairement il faut avoir un second emploi car toutes ces tentatives d'avoir un double emploi pourraient être considérées dans un système fiscal.

**M. Danson:** Au sujet de cette justice qui prend un mauvais goût ici, cela ne va-t-il pas à l'encontre de l'agriculteur, du pêcheur, de celui qui a sa petite entreprise, ou du directeur ou du professionnel qui travaille de longues heures?

**M. MacNaughton:** C'est possible. Il y a certains avantages pour celui qui travaille à son compte et qui déclare et paie son impôt sur le revenu lui-même, avantages qui n'existent pas pour celui qui reçoit un salaire d'un employeur où l'on déduit l'impôt à la source.

**M. Danson:** C'est sûrement un problème fondamental qu'il faudrait étudier au cours de la réforme fiscale.

**M. MacNaughton:** Oui.

**M. Danson:** Au lieu de compenser un abus par un autre, en somme.

**M. MacNaughton:** Juste.

**M. Danson:** Dans l'introduction à la page 7, vous parlez d'isolation au lieu de changement dans les taxes de succession. L'Ontario reçoit un rabais de 75 p. 100 sur les droits de succession et, par suite, vous imposez vos propres droits de succession. Comment les taux de l'Ontario se comparent-ils à ceux des autres provinces?

**M. MacNaughton:** Je ne pense pas que je suis en mesure de commenter cela, sauf pour dire que nous pouvons négocier d'une certaine façon et nous en tenir à un type d'impôt sur les successions pour tout le Canada. C'est le cas de l'Ontario. Mais cela ne répond pas à votre question. Peut-être que M. Allan pourrait répondre.

**M. Allan:** Monsieur Danson, avant le dernier budget, dans lequel on a présenté de fortes réductions pour les petites successions, avant cela, les droits de succession en Onta-



[Text]

estate taxes and succession duties in Ontario—were obviously considerably higher than they are in Saskatchewan, Alberta and possibly Manitoba if they go ahead, because they rebate some part of their share for reinvestment purposes, so there is a very great difference in the death taxes across this country and ours are among the highest.

**Mr. Danson:** That leaves some of the inequities that we want to try to remove. Also, on page 8 in the introduction you refer to the 1952 expenditures for all governments being some 26 per cent of the Gross National Product, and now it is 35 per cent. I am sure you are aware that the federal expenditures have been steadily declining as a percentage at Gross National Product. What is Ontario's experience? We see the responsibility for expenditure falling more to the other levels of government. What has Ontario's experience been in this respect and what are your projections for the future?

**Mr. MacNaughton:** We can probably produce some figures for you, but the relationship to which you refer certainly is characteristic of Ontario—there is no question about that—all of which amplifies the position we have taken for certain review procedures in terms of the over-all expenditure programs. To be specific, could you, Mr. Allan, indicate a specific answer to Mr. Danson?

**Mr. Allan:** I do not have the figures right at hand, but since 1960 the Ontario government has made some fairly dramatic tax increases; a retail sales tax, some considerable increase in mining taxes, broadening of the retail sales tax base, many of which were to keep us funded, so the expenditure growth has definitely been running above GNP, so we are in that ball park. However, there is one point that we did demonstrate in our last budget, I think, and that was the extent to which the Ontario taxpayer's total tax burden was not returned to him in the form of services through the national equalization and the national federation redistribution. We costed out for the first time the total tax burden and the total expenditure benefits accruing to Ontario taxpayers. There was about \$1 billion paid by Ontario taxpayers to bring up service levels across the rest of the country.

• 1230

**Mr. Danson:** It would be then something like a 75 per cent retention of tax revenues, would it not? Your own budget is about \$4 billion, is it not?

[Interpretation]

rio, y compris les droits du gouvernement fédéral, étaient considérablement plus élevés qu'ils ne le sont en Saskatchewan et en Alberta, et peut-être au Manitoba, car il y avait dans ces provinces un rabais pour des fins de ré-investissement. Alors, il existe une grande différence entre les droits de succession dans les différentes provinces. Ici, en Ontario, ils sont parmi les plus élevés.

**M. Danson:** Ce sont là des injustices que nous voulons éliminer, n'est-ce pas? Ensuite, à la page 8 de l'introduction, vous parlez des dépenses totales du gouvernement, en 1952 qui représentaient 26 p. 100 du produit national brut; il s'agit maintenant de 35 p. 100. Je suis certain que vous savez que les dépenses fédérales en termes de pourcentage du produit national brut diminuent régulièrement. Quelle est l'expérience de l'Ontario dans ce cas et quelle est l'expérience de l'Ontario à ce sujet et vos prévisions d'avenir? Nous constatons que la responsabilité des dépenses relève de plus en plus des gouvernements provinciaux.

**M. MacNaughton:** Eh bien, je pense que nous pouvons sûrement publier des chiffres, mais les chiffres que vous indiquez semblent bien indiquer les caractéristiques de l'Ontario. Cela s'ajoute à la position que nous avons adoptée sur certaines méthodes de révision pour l'ensemble des programmes des dépenses. Pour être plus précis, monsieur Allan, pourriez-vous indiquer des réponses précises à M. Danson?

**M. Allan:** Je n'ai pas les chiffres en main, mais depuis 1960, le gouvernement d'Ontario a procédé à des augmentations importantes de taxes, entre autres, la taxe de vente, des augmentations considérables pour les taxes minières, l'élargissement de l'assiette fiscale pour nous permettre d'avoir des fonds.

Alors, les dépenses dépassent le produit national brut mais il y a un point que nous avons prouvé dans notre dernier budget qui consistait à indiquer dans quelle mesure le fardeau total du contribuable ontarien ne lui revient pas sous forme de services au moyen de la redistribution et de la péréquation. Pour la première fois, nous avons calculé que le fardeau fiscal et les dépenses totales pour des avantages sociaux payés par les contribuables de l'Ontario représentent environ 1 milliard et cela afin de hausser le niveau des services dans le reste du pays.

**M. Danson:** Donc, dans votre budget de 4 milliards il ne s'agit que de retenir 75 p. 100?

[Texte]

**Mr. Allan:** Actually it was \$1.4 billion now that I recall it. It was \$1.4 billion. Roughly 20 per cent of the taxes in Ontario provide services elsewhere.

**Mr. Danson:** That is an interesting statistic which I have been trying to get.

**The Vice-Chairman:** Mr. Macdonald, has a comment Mr. Danson.

**Mr. Macdonald:** Mr. Chairman, just an additional point. As Mr. Danson knows when talking about the provincial sector, it is very important to read that as the provincial-municipal sector. All provincial governments are engaged in this. Certainly in Ontario, we have been making, through the budget, provision for steady and increasing transfers to the municipalities both in terms of conditional and unconditional grants and other forms of assistance.

The point Mr. MacNaughton made earlier and that has been made here in other instances about where the heavy tax pressures exists, is in the course of being treated. The symptoms of it show up in what is happening to the structure and the size of provincial budgets at this time. Notwithstanding, the Ontario budget has been a balanced budget for the past two years which has greatly changed the relationship of that budget to the gross provincial product.

**Mr. Danson:** Do you anticipate that we will balance this year.

**Mr. MacNaughton:** Am I required to answer that question, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Mr. MacNaughton, you do not have to answer any question you do not want to.

**Mr. Danson:** I was just noting in the Report of the Tax Structure Committee of the Federal-Provincial Conference of February, 1970, that in Table 3, page 28, it is indicated that between 1960 and 1971, provincial expenditures increased by roughly 300 per cent. This is the way our society is going. Not only are our taxes increasing but the needs of the provinces and the municipalities are very great. Do you expect that this sort of curse should continue?

**Mr. MacNaughton:** Mr. Chairman, whether or not it should continue, is a debatable question.

**Mr. Danson:** But it will.

**Mr. MacNaughton:** I think it will. Some of the restraint measures that our budgets have imposed for the last two years against proba-

[Interprétation]

**M. Allan:** En fait c'était plutôt 1.4 milliard ou 20 p. 100 des impôts de l'Ontario qui fournissent des services ailleurs.

**M. Danson:** Voilà une donnée statistique que j'ai essayé d'obtenir.

**Le président:** M. Macdonald veut dire quelque chose, monsieur Danson.

**M. Macdonald:** Monsieur le vice-président, juste un autre point. Comme M. Danson le sait, en parlant du secteur provincial, il est important d'entendre par cela le secteur municipal et provincial, et tous les gouvernements y sont engagés. Certainement, en Ontario, on a ainsi des dispositions pour l'accroissement et le maintien des transferts aux municipalités sous forme de subventions de tout genre et d'autres formes d'assistance.

M. MacNaughton a parlé d'un autre point; on l'a répété ici dans d'autres cas, au sujet du lourd fardeau fiscal; cela est à l'étude et les «symptômes» sont indiqués dans l'importance des budgets des provinces. Néanmoins, le budget de l'Ontario est équilibré depuis 2 ans, même si cela a fortement modifié le rapport entre le budget et le produit provincial brut.

**M. Danson:** Est-ce qu'il sera encore équilibré cette année?

**M. MacNaughton:** Dois-je répondre à cela, monsieur le vice-président?

**Le vice-président:** Non, monsieur MacNaughton, vous n'êtes pas obligé de répondre.

**M. Danson:** Je vois ici dans le rapport du Comité sur le régime fiscal ayant trait à la conférence fédérale-provinciale de février 1970, tout particulièrement dans le tableau 3, page 28 du rapport, qu'entre 1960 et 1971, les dépenses des provinces ont augmenté de 300 p. 100. Voilà la direction que prend notre société; non seulement les impôts augmentent, mais les besoins des provinces et des municipalités augmentent aussi. Pensez-vous que cette courbe devrait se poursuivre?

**M. MacNaughton:** Eh bien, en réponse à ça, monsieur le président, je dirais que c'est une question qui peut-être débattue.

**M. Danson:** Et elle le sera.

**M. MacNaughton:** Certaines mesures de restriction imposées par le budget depuis deux ans en tenant compte du climat écono-



[Text]

bly the exigencies of the economic climate, in my opinion, are falling to provide a level of services in some areas that are mounting. I think there is a backlog developing and a very substantial one. I believe you would be familiar with some of these yourself because I read about your concern for large urban municipalities and their requirements. I would support that because I think there is a backlog of levels of services developing there that will not make it easy, if possible at all, to reduce our expenditure levels. In fact, in terms of balancing a budget, it is going to become increasingly difficult to do that and still provide an adequate level of services to many areas of provincial jurisdiction.

**Mr. Danson:** I would like to get into the discussion of the urban matters but I do not think this is the place.

**The Vice-Chairman:** Mr. Danson, I am not going to let you get into any other discussions. I am afraid at this time that unless you have a very short supplementary question you would like to put, your time has expired.

**Mr. Danson:** My question is not short. Maybe the answer will be short.

**The Vice-Chairman:** Do you think the answer would be short?

**Mr. Danson:** Possibly. We will take a chance. On page 9, Ontario suggested that the tax reform should be staged gradually but on page 7 there is the criticism that it is not sufficiently comprehensive. Would this not in long-term staging contribute to the uncertainty and confusion to which you refer and distort the market-place too for which there is a concern as evidenced in your brief and to ourselves.

**Mr. MacNaughton:** I do not think so. Mr. Allan you might comment on the basis upon which that assertion was made.

**Mr. Danson:** I meant distortion in the sense that because of the continued uncertainty or of pending changes, normal business and government decisions are going to be offset or delayed.

**Mr. Allan:** I would think it is a matter of laying out clearly the plan that you intend to follow over the period of years and then everybody can anticipate when the next stage arrives and when the next tax change will be made. I think it has to be laid out clearly at the beginning but the implementation program should be gradual enough that people can live with it. That is what the value judgment has clearly set out there.

[Interpretation]

mique, à mon avis, ne fournissent pas un niveau de services qui dans certaines régions devrait augmenter. Je crois qu'il y a un retard qui se développe et un retard considérable. Je crois que vous êtes familier avec cela parce que j'ai lu que les besoins des provinces et des grandes municipalités nous préoccupent. Je pense qu'il y a un retard qui se développe dans les services et qui ne facilitera pas les choses, pour nous permettre de réduire le niveau de nos dépenses. En fait, quant à équilibrer le budget, il sera de plus en plus difficile de le faire et d'avoir un niveau suffisant de services dans plusieurs domaines de la juridiction provinciale.

**M. Danson:** Même si j'aimerais bien aborder une telle discussion sur les problèmes urbains, il me semble que ce n'est pas l'endroit d'en parler.

**Le vice-président:** Il ne nous reste pas beaucoup de temps, monsieur Danson. A moins que vous ne nous donniez quelques questions très courtes à poser, notre temps est écoulé.

**M. Danson:** Ma question n'est pas courte, mais peut-être la réponse le sera.

**Le vice-président:** Pensez-vous que la réponse sera courte?

**M. Danson:** C'est possible. A la page 9, le gouvernement de l'Ontario dit qu'il faudrait que les réformes fiscales se fassent peu à peu mais à la page 7, on dit que ce n'est pas assez compréhensif. Est-ce qu'entreprendre les réformes fiscales par étapes ne contribuerait point à l'incertitude et à la confusion que vous mentionnez, et à fausser le marché? Tel que cela est indiqué dans votre mémoire, cette question nous préoccupe également.

**M. MacNaughton:** Je ne crois pas que ce soit le cas, monsieur Allan.

**M. Danson:** Je voulais dire qu'il y aurait des ennuis à cause de l'incertitude de l'attente car des décisions des entreprises et du gouvernement seront remises à plus tard ou bouleversées.

**M. Allan:** Il s'agit surtout d'indiquer clairement le plan que vous songez suivre pendant quelques années et alors tout le monde peut juger de ce qu'il faut faire. Il faut indiquer bien clairement que l'application du programme se fera assez lentement pour que les gens puissent s'y adapter.

*[Texte]*

The other point you raised about comprehensive reform is really a different point. It is this federal-provincial-municipal co-ordination point again which affects the total tax burden. That has been a strong thrust in all of Ontario's criticism. It is a positive proposal that these things have to be linked together. Otherwise, the Ontario taxpayer will get a \$20 income tax reduction and find his rent goes up \$40 because of property taxes.

**The Vice-Chairman:** I will put you down for a second round, Mr. Danson.

**Mr. Danson:** Yes, please do.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I would like to ask the Minister if he can comment on Mr. Benson's letter of June 11, in which he stated that the changes in income tax would not tax any higher than at 1969 levels. Is this coming off the federal income tax or off the provincial income tax.

**Mr. MacNaughton:** I guess, Mr. Chairman, it would come off both if we continue to be partners of the income tax field. We do share this source of revenue on a basis now. The basis for sharing will be changed if I read the White Paper correctly.

**Mr. Ritchie:** Has Mr. Benson indicated to you whether this will be shared equally?

**Mr. MacNaughton:** It will be shared on a different basis because some things that are outside the tax system itself will now be put in in reference to the social development tax and the deductions for pension account. Those will all be put in and the actual percentage while it may turn out to be lower may well produce the same proportionate amount of revenue. I think one point we make in our brief that is associated with your question is that we are rather reluctant to see a system imposed that will require an annual review over a period of years to see what reduction should be made in a system that should not have had those increases in it in the first place.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, I would like to ask the Minister a question along the line that you yourself opened up on the shared-cost programs. One of the criticisms of the White Paper is that it deals with approximately 60 per cent or more of federal revenues when the whole tax structure has to be looked at. Bearing in mind the Economic Council assessment that by 1975, \$40 million will be spent by the three levels of government out of a GNP of \$100 million of which

*[Interprétation]*

Vous avez soulevé un autre point au sujet de la réforme compréhensive. Il s'agit de la coordination entre les municipalités et la province qui influe sur la charge fiscale. Toutes les critiques de l'Ontario portent en général sur ceci. Il faut que tout ceci soit lié ensemble. Autrement, il y aura une réduction de 20 p. 100 sur l'impôt sur le revenu et le contribuable verra son loyer augmenter de \$40 à cause de la taxe foncière.

**Le vice-président:** Vous aurez un second tour, monsieur Danson.

**M. Danson:** Très bien, monsieur le vice-président.

**M. Ritchie:** Monsieur le vice-président, je voudrais demander au Ministre s'il peut nous faire des commentaires au sujet de la lettre de M. Benson du 22 juin où il parle des changements de l'impôt sur le revenu ne devant pas dépasser le niveau de 1969. Est-ce que ceci provient du niveau fédéral ou provincial?

**M. MacNaughton:** Les deux paliers, à mon avis, seraient touchés, si nous continuons à travailler ensemble dans ce domaine. Nous partageons maintenant ce domaine fiscal d'après une certaine base. Mais la base de partage sera changée, d'après le Livre blanc.

**M. Ritchie:** Est-ce que M. Benson vous a dit si cela serait partagé à part égale?

**M. MacNaughton:** Ce serait partagé sur d'autres bases parce que certaines choses qui étaient exclues seront incluses maintenant, notamment la taxe sur le progrès social et les déductions pour les fonds de pensions. Tout cela sera compris dans le présent pourcentage qui sera peut-être plus bas mais les revenus seront à peu près les mêmes. Nous indiquons dans notre mémoire, et ceci se rapporte à votre question, je crois, que nous ne voulons pas voir un régime imposé et qui devra être revu chaque année pendant plusieurs années pour trouver quelles réductions il y aurait à faire dans un régime qui d'abord n'aurait pas dû avoir les augmentations.

**M. Ritchie:** Au départ, je voudrais demander une question au Ministre au sujet des programmes à frais partagés et des critiques du Livre blanc. L'une des critiques concernant le Livre blanc se situe autour des 60 p. 100 ou plus de revenus fédéraux alors que tout le régime fiscal doit être étudié. Le Conseil économique prévoit qu'en 1975, 40 milliards de dollars seront dépensés à chaque palier de gouvernement à partir d'un produit national brut de \$100 milliards, dont 20 mil-



[Text]

\$20 million will be on health, welfare and education, do you think there will have to be changes in the sharing arrangements to control and assess the costs. Should the federal government have a system of unconditional grants or something like that that the provinces would use for these programs.

**Mr. MacNaughton:** At a series of constitutional and other conferences, we have expressed our interest in what is referred to as block grants which are not conditional. Of course, we would hope that the system would permit us once again to negotiate with the federal government for transfers of fiscal equivalents. We made this observation at the Winnipeg meeting. It lends itself to a variety of things such as efficiency, priority determination and certain economies rather than relying on a share of a shared-cost program. We have asked the federal government to consider that. As a matter of fact, Mr. Robarts made that observation again I believe last December at the Federal-Provincial Conference. Your reference would be to what I called block grants which are not conditional.

• 1240

**Mr. Ritchie:** I would suggest that whatever the province administers it will have to control.

**Mr. MacNaughton:** That is where my reference to efficiencies and economies comes in. If it is a block grant or a transfer of the fiscal equivalent, the province will then rely on its own resources, and I think when such is the case they will be more selective and by relying on their own resources they would ensure that economies went hand in hand with efficiencies.

**Mr. Ritchie:** Do you think the White Paper tends to reduce this possibility? Does it lock in the federal tax structure against the provinces?

**Mr. MacNaughton:** Yes. That is apparent and it has been apparent for some time. If I could take a moment to explain this, the terms of reference assigned to the Royal Commission headed by Mr. Kenneth Carter instructed him to deal with federal taxation only, which prompted the Government of Ontario to commission the Smith Committee to do a companion study of provincial and municipal taxation and the relationships therein. This was done because we felt then, as we do now, that it cannot be dealt with in isolation any longer. It cannot be dealt with

[Interpretation]

liards pour la santé et l'éducation et le bien-être. Est-ce que vous estimez qu'il faudra apporter des changements dans ces accords de partage? Est-ce que le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir un système de subventions sans condition dont les provinces pourraient se servir pour ces programmes?

**M. MacNaughton:** Nous avons exprimé notre intérêt à des séries de conférence sur la constitution et à plusieurs autres conférences au sujet des subventions en bloc qui ne serait pas soumises à des conditions, tout en nous permettant de négocier de nouveau avec le gouvernement fédéral pour des transferts d'équivalence fiscale. Nous avons fait cette remarque à la réunion de Winnipeg, et je crois que ceci tient compte de l'efficacité, de d'établissement des ordres prioritaires et de certaines épargnes au lieu de dépendre de la part que se tire une province lorsque celle-ci participe à un programme à frais partagés. Nous avons demandé au gouvernement fédéral de considérer la chose. En effet, M. Robarts a fait cette remarque, je crois, à la conférence fédérale-provinciale du mois de décembre dernier. Nous vous réferez à ce qu'on appelle les subventions en bloc qui sont sans condition.

**M. Ritchie:** J'estime que les ministres devront contrôler les domaines qui relèvent de leur ministère.

**M. MacNaughton:** C'est là où l'efficacité et l'économie entrent en jeu. S'il s'agit d'un octroi en bloc ou d'une équivalence fiscale, la province dépendra de ses propres ressources. Et dans tel cas, je crois que les provinces seront plus sélectives, nous devons nous assurer que les économies accompagnent l'augmentation de l'efficacité.

**M. Ritchie:** Croyez-vous qu'on réduise cette possibilité dans le Livre blanc? Est-ce que cela ne ferme pas le régime fiscal au détriment des provinces?

**M. MacNaughton:** Oui, c'est ce qui semblerait. Le mandat donné à la Commission de M. Kenneth Carter stipulait qu'il devait s'occuper simplement de la fiscalité fédérale. Le gouvernement de l'Ontario a créé le Comité Smith pour faire une étude de la fiscalité municipale-provinciale. Nous l'avons fait parce que nous avons trouvé qu'à cette époque de même que maintenant on ne pouvait pas s'en occuper séparément. Il fallait tenir compte de toutes ces questions pour entreprendre la réforme fiscale. La seule réforme du régime fiscal fédéral ne sert à

## [Texte]

as one tax system. All these matters have to be regarded in total tax reform. The reform of the federal income tax system alone will not do the job unless it comprehends the necessary reforms in the tax systems of other jurisdictions.

**Mr. Ritchie:** Turning to personal income tax, it seems to me this is the one area where we talk about credibility and equity. How are we going to set this lower level of income tax exemptions, and what have you? The White Paper sets it at \$1,400 and \$2,800, but is this a valid way of setting it? Are there better ways of setting it?

**Mr. MacNaughton:** This enables me to refer once again to not only our White Paper of 1969 but also to this submission to the Committee today in that we do not regard exemptions as a progressive way of alleviating taxation because the advantages of higher exemptions accrue to high levels of incomes on the same percentage basis as they do to low levels, and that is why we prefer the more certain method of tax credits where we can provide relief to those levels of income that fall below the exemption factor altogether. At the level where incomes are probably at or near the poverty line, relief can be provided in that manner without the costly effects of exemptions which run across the board. In other words, a \$2,800 exemption for a married man who earns \$20,000 a year is worth substantially more than it is to a man who earns \$5,000, very substantially more. It words in reverse.

**Mr. Ritchie:** Have you done any work on the personal savings of income groups that save money in our community?

**Mr. MacNaughton:** I am sorry, I did not hear your question.

**Mr. Ritchie:** As far as personal savings are concerned, how is this done in our community? Has your Department done any work on this?

**Mr. MacNaughton:** Personal savings, yes, I think they have. We have a recommendation about this in the brief. Would you like to comment on that, Dr. Russell?

**The Chairman:** Dr. Russell.

**Dr. Russell:** There is a recommendation in the brief but we have not undertaken a major study of the resources of savings in the private sector, or at least where individuals are featured as the source of savings. We can gain a good deal of information from the use

## [Interprétation]

rien si l'on ne tient pas compte des réformes nécessaires dans les autres juridictions.

**M. Ritchie:** Pour en revenir à l'impôt sur le revenu personnel, nous avons parlé de l'équité et de la justice. Comment est-ce que nous allons établir ce niveau inférieur des exemptions relatif à l'impôt sur le revenu? Le Livre blanc préconise \$1,400 et \$2,800. Mais est-ce qu'il y a une meilleure façon de s'y prendre. Est-ce bien de le fixer ainsi?

**M. MacNaughton:** Eh bien! là encore, je pourrais vous parler de notre Livre blanc de 1969 et aussi de notre mémoire. Nous disons que nous n'estimons pas que les exemptions sont une façon progressive d'alléger le fardeau fiscal parce que les avantages des exemptions supérieures s'appliquent aux revenus plus élevés de même qu'aux revenus moins élevés. Donc, nous préférons la méthode des crédits fiscaux où nous pouvons assurer à tous un allègement aux niveaux des revenus qui tombent en dessous de l'exemption et à d'autres niveaux où les revenus sont presque à la limite que nous pouvons considérer être la limite de la pauvreté. Autrement dit, l'exemption de \$2,800 pour un homme marié qui gagne \$20,000 par année vaut beaucoup plus que pour un homme qui ne gagne que \$5,000 par année et vice versa.

**M. Ritchie:** Est-ce que vous avez étudié les épargnes personnelles d'après les revenus?

**M. MacNaughton:** Je n'ai pas compris. Excusez-moi.

**M. Ritchie:** Qui épargne de l'argent? Comment est-ce qu'on le fait dans notre société? Est-ce que votre ministère a fait des recherches concernant l'épargne personnelle?

**M. MacNaughton:** Sur l'épargne personnelle? Oui, je crois qu'ils ont fait des études. Nous avons une recommandation à ce sujet. Aimerez-vous faire quelques commentaires, monsieur Russell?

**Le président:** A vous, monsieur Russell.

**M. Russell:** Oui, nous avons une recommandation dans le mémoire à ce sujet mais nous n'avons pas fait une étude assez approfondie sur les ressources d'épargne dans le secteur privé de l'économie, où aux endroits où l'individu est la source d'épargne. Nous pouvons



[Text]

of tax tapes and other published data, but there is no such thing as an absolutely definitive study or accounting of the sources of private savings or savings patterns and behaviours.

**Mr. Ritchie:** We have increased the taxes on the \$8,000 to \$25,000 group besides bringing in a lot of extra income that normally was not taxed before. Would you hazard a guess on what this will do to savings?

**Dr. Russell:** Or in terms of income class structure. Oh, yes, indeed. I suppose it is fairly apparent that the class you have cited is a relatively high personal saver.

**Mr. Ritchie:** With the increase in this group, and so on, do you think the case for income averaging has been increased?

**Mr. Allan:** Certainly with the capital gains tax that is partially incorporated into the income tax under the White Paper the case for averaging has to be increased. I do not know whether you would ever structure a new tax structure where the major tax increases fell on that particular group of \$8,000 to \$25,000. I do not know whether you would try to set up a compensating device, such as more liberal averaging, to take that into account. I think you would start off by asking yourselves how much additional tax those people have to pay in order to finance the kind of reforms you need below those levels. The White Paper averaging is obviously a compromise. It is much less generous than the one that Mr. Carter suggested or the one that the Americans recently introduced. This is because it would be very costly from a revenue standpoint to go much further.

**Mr. Ritchie:** Do you think we should aim for this eventually? Even allowing for adjustments, and so on, that a good averaging system is desirable in a high income tax level?

**Mr. Allan:** If that is the alternative, that we must have a high tax regime, therefore let us do the best we can to smooth it out for those people that have fluctuating incomes, then you would have to have a better averaging system than the one in the White Paper if it is to raise the kind of money that we think is in there.

**Mr. Ritchie:** What about the tax splitting that the Americans carry on? Is it a fair or equitable tax? It is obviously done to reduce taxes at the income tax level. What are your comments on this?

**The Chairman:** Mr. Allan.

[Interpretation]

nous servir des différentes données qui sont publiées sur les impôts et dans les autres imprimés, mais il n'y a aucune étude définitive qui a été faite sur l'épargne, ou sur le comportement de ceux qui font des épargnes.

**M. Ritchie:** Est-ce que vous pourriez nous donner une opinion. L'on a augmenté, mettons, la taxe pour le groupe de \$8,000 à \$25,000. Est-ce que vous voyez à peu près ce qui arrivera à l'épargne?

**M. Russell:** Ou à la structure sociale ayant trait aux revenus. Oui, certainement. Il est clair que la catégorie dont vous parlez met beaucoup d'argent de côté.

**M. Ritchie:** Avec cette augmentation, est-ce que vous croyez que la moyenne des revenus sera accrue?

**M. Allan:** Oui, certainement, avec un impôt sur les gains de capital qui fait partie intégrante de l'impôt sur le revenu en vertu du Livre blanc. Je ne sais pas si vous pourriez établir un nouveau régime fiscal dans lequel les augmentations porteraient surtout sur la catégorie de \$8,000 à \$20,000. Je ne sais pas si l'on pense à établir un moyen de compensation, comme par exemple, une formule d'étalement plus libérale, afin d'en tenir compte. Vous devriez commencer en nous demandant combien de taxes supplémentaires ces gens doivent nous payer pour financer le type de réforme que vous avez besoin sous ces niveaux de revenu. Dans le Livre blanc, le régime d'étalement est un compromis qui est beaucoup moins généreux que ce qui a été proposé par M. Carter ou ce qui s'est fait aux États-Unis. C'est parce que ceci coûterait très cher au point de vue des revenus, si on allait plus loin.

**M. Ritchie:** Est-ce que, éventuellement, nous devrions essayer à y parvenir? Compte tenu des ajustements et ainsi de suite, est-ce qu'un bon système d'étalement est souhaitable dans la catégorie des revenus élevés.

**M. Allan:** Oui. Il nous faut un régime d'impôt élevé, donc essayons d'atténuer les fluctuations des salaires. Il faudrait établir un meilleur système d'étalement que celui qui est proposé dans le Livre blanc si nous voulons obtenir les sommes d'argent que nous voulons.

**M. Ritchie:** Et la division des impôts qui s'est faite aux États-Unis, est-ce que ceci est juste? C'est sans doute pour réduire l'impôt sur le revenu. Qu'est-ce que vous en pensez, monsieur Allan?

**Le président:** Monsieur Allan.

## [Texte]

**Mr. Allan:** I think of all the areas that were not touched on in the federal White Paper the key area is the relative burden of taxation on single people, couples and families. It is hidden in that rate structure and you have to dig it out, but there is no specific value judgment that a married couple, both of whom are working, should pay more than double the taxes of two single individuals. Mr. Carter laid out very explicit norms about the taxation of individuals, double married couples and families. There is nothing in the federal White Paper that corresponds to that, nor is there an answer to the kind of income-splitting provisions which reduce taxes, as you said, in the United States.

I guess Ontario accepted the view that as proposed in the federal White Paper there could not be a family tax unit in the foreseeable future, and without that you are rather locked into the present burden as between singles, couples and families, but it was never specifically dwelt on in the White Paper what the appropriation relationship is between these different categories of taxpayers.

• 1250

**Mr. Ritchie:** Can you give an opinion as to what the American people's experience is in tax splitting? Do they feel this an equitable means of giving tax? What is the thought on this?

**Mr. Allan:** They have locked it into their system. I suppose people are accustomed to it and most people that do get the benefits would be like any taxpayer that has something removed—they would be quite vociferous in their opposition. But they have lived with it and, so far as I read the tax journals, there are no great theoretical or academic inequity arguments made against it.

**Mr. Ritchie:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** Mr. MacNaughton, you claimed a veto for the Province of Ontario over tax reform at the federal level. Would you provide the federal government with the same kind of veto in reform of the Ontario tax structure?

**Mr. MacNaughton:** I do not know that I claim the right of veto. I think I suggest that wherever constitutionally a tax is a shared jurisdiction both jurisdictions should be able to reach some satisfactory conclusions before changes are made.

## [Interprétation]

**M. Allan:** Je pense que, de tous les domaines que n'aborde pas du tout le Livre blanc, c'est celui du fardeau des impôts sur les personnes célibataires, les couples et les familles. Mais on peut dire que, pour un ménage où l'homme et la femme travaillent, on n'a jamais dit qu'ils devraient payer plus que le double des impôts de personnes seules. M. Carter a établi des normes bien claires pour les personnes seules, les familles et les ménages. On n'en fait pas mention dans le Livre blanc et il n'y a rien de comparable à la division des revenus qui réduit les taxes aux États-Unis.

Je crois que l'Ontario est d'accord qu'on ne pourrait pas avoir une unité familiale pour l'imposition, comme il est proposé dans le Livre blanc. Sans cela, il faut s'en tenir aux présentes divisions entre les personnes seules, les familles et les ménages, mais on n'en parle pas spécifiquement dans le Livre blanc. Quels sont les rapports appropriés entre ces différentes catégories de contribuables.

**M. Ritchie:** Pourriez-vous nous parler de l'expérience des Américains au sujet du partage des impôts. Maintenant, quand il y a une division de taxes, est-ce que les contribuables estiment que c'est juste? Que pensent-ils?

**M. Allan:** Ils l'ont inclue dans leur système. Je suppose que les gens sont habitués. Ceux qui en tirent des avantages comme tout contribuable à qui on enlèverait quelque chose s'opposeraient énergiquement, mais d'après ce que j'ai vu, il n'y a pas de critiques. Je ne dis pas que ce soit injuste.

**M. Ritchie:** Merci, monsieur le vice-président.

**Le vice-président:** Vous avez la parole, monsieur Roberts.

**M. Roberts:** Merci, monsieur le vice-président. Monsieur MacNaughton, vous vouliez un veto pour la province de l'Ontario au sujet de la réforme fiscale au niveau fédéral. Est-ce que vous assurez la même chose au gouvernement fédéral en ce qui concerne la réforme du régime fiscal en Ontario?

**M. MacNaughton:** Je ne savais pas que je demandais un droit de veto, mais dès que la fiscalité est partagée entre deux juridictions, les deux devraient pouvoir en arriver à des conclusions satisfaisantes avant de faire des changements.



[Text]

**Mr. Roberts:** Mr. MacNaughton, would you turn to page 7. The third sentence in your brief is:

...no changes should be implemented without the full agreement of both taxing jurisdictions.

If that is not a veto I do not know what is.

**Mr. MacNaughton:** I do not agree with that. I think that is implicit, I think that stands on its own two feet. I do not know. You might call it a veto if you wish though. By the way, Mr. Chairman, that might be all right.

**Mr. Roberts:** I would like to ask some questions on the Ontario suggestions in relation to capital gains, which struck me as not being fully thought out.

At the bottom of page 28 you suggest that all capital gains should be taxed at the same rate and on the same basis. It is a question of equity perhaps but it seems to me strange that one one would suggest that for instance widows living on modest earnings should pay the same rate of tax on capital gains as, say, a millionaire. Would you like to comment on that? A taxpayer whose only receipt of income was capital gain would have to pay \$25 tax on a \$200 capital gain. That does not seem to me to be fair or right. Would you comment on that?

**Mr. MacNaughton:** I think that while we indicated a proposal for a uniform rate of tax we also indicated that we would favour exempting the first \$100 of capital gains as applied to small investors, if you like. I suppose people on small incomes would be regarded as small investors.

**Mr. Roberts:** But they would be paying the same rate of tax as those who have large incomes.

**Mr. MacNaughton:** It would be the same rate of tax once they arrived at the level of capital gains.

**Mr. Roberts:** Under the White Paper proposals the lower income taxpayer with a stockmarket profit would pay an effective rate of perhaps 11 or 12 per cent on his capital gains. You are proposing a rate of 25 per cent which is more than he would be paying under the White Paper proposals. At the same time you are suggesting that millionaires or taxpayers with very high incomes would pay 25 per cent, which is a lower rate than they would pay under the 65 per cent income level that you have established. So your capital gains proposal affects favourably those that are well off, compared to the White

[Interpretation]

**M. Roberts:** Monsieur MacNaughton, si vous prenez la page 7, vous dites à la troisième phrase de votre mémoire:

Il ne faut pas appliquer de changements sans qu'il y ait entièrement accord entre les deux juridictions

Si ça ce n'est pas un droit de veto, je ne sais pas ce que c'est.

**M. MacNaughton:** Je ne sais pas si je suis d'accord. Eh bien, il me semble que ceci est explicite. Vous pouvez appeler ça un veto si vous le voulez.

**M. Roberts:** J'aimerais poser quelques questions au sujet des propositions du gouvernement ontarien en ce qui concerne les gains sur le capital. Ceci m'a semblé un petit peu élémentaire. Au bas de la page 28 vous proposez que tous les gains de capital devraient être taxés sur la même base et au même taux. C'est une question d'équité peut-être mais il me semble étrange de proposer que des veuves qui ont un petit revenu paient le même montant sur les gains de capital qu'un millionnaire. Aimerez-vous faire quelques commentaires? Un contribuable qui vit de son capital et qui a un gain de capital de \$200 devrait payer un impôt de \$25? Il me semble que ce n'est pas tout à fait juste. Qu'en dites-vous?

**M. MacNaughton:** Nous avons proposé un taux uniforme et aussi nous avons dit que nous serions d'accord pour exempter les premiers \$100 de gain sur le capital en ce qui a trait aux petits capitalistes. Ceux qui ont un faible revenu seraient considérés comme les petits capitalistes.

**M. Roberts:** Mais ils paieraient le même taux d'impôt que ceux qui ont un gros revenu.

**M. MacNaughton:** Ce serait le même taux d'impôt lorsqu'ils arriveront au niveau des gains de capital.

**M. Roberts:** Mais d'après les propositions du Livre blanc un contribuable moyen qui réaliserait un bénéfice sur ces actions paierait 11 ou 12 p. 100 sur les gains de capitaux. Vous proposez 25 p. 100 ce qui est plus qu'il paierait en vertu des propositions du Livre blanc et aussi vous indiquez que les millionnaires ou les contribuables qui ont des revenus très élevés paieraient 25 p. 100, ce qui est un taux inférieur que celui de 65 p. 100 pour les revenus d'après ce que vous avez établi. Donc mes propositions concernant les gains de capital bénéficient les gens qui sont à l'aise, au détriment des personnes qui ont des revenus très

## [Texte]

Paper proposals, and would be harmful or disadvantageous as far as low income Canadians are concerned. Under those circumstances, how would you get Canadians with relatively low incomes to save and would invest in Canadian stocks?

**Mr. Allan:** I will give you some detail on that. We did a little more elaboration to try and cost out what the effective capital gains rate would be for different income ranges under the Ontario proposals, and there are three key considerations.

First of all people would not pay any tax on their home. Many people in Toronto would pay tax on their home under the federal White Paper proposals. Nor would they pay tax as residents on a working farm. They would have part of their savings sheltered in the form of a payroll savings provision.

If you look at where the modest income people do their saving and where they build up their equity you will find they build it up in pension savings, payroll savings of different kinds and in real property, all of which forms would be exempt under our proposals. In addition, the man that does take an equity position in the stockmarket would get \$100 per year exempted. That is a 10 per cent gain on a \$1,000 portfolio. So you put those provisions together—we ran a small chart—and the man that makes \$500 capital gains in Ontario pays a rate of 20 per cent, the man that makes \$100 pays nothing, the man that makes \$300 pays 16 per cent. That \$100 exemption gives you a very progressive incidence over a broad range of small investors.

**Mr. Roberts:** These apply to every person no matter what rate he is paying on tax.

**Mr. Allan:** Right. So the man at \$100,000 indeed does pay marginally below 25 per cent—just about 25 per cent—but there is a smooth curve down because apart from the fact that most ordinary people you are concerned about do not make capital gains they do build up equity in real properties.

**Mr. Roberts:** Whereas under the White Paper proposals there would be a greater advantage for the low income person.

**Mr. Allan:** No, there would not be. Many of them would pay capital gains on their homes, on their personal possessions, on many items that we do not feel should be taxable at all.

**Mr. Roberts:** Leaving aside the question of taxation on personal property, in the terms of stockmarket investments that would not be true.

## [Interprétation]

faibles. Cela va à l'encontre des propositions contenues dans le Livre blanc. Dans ces circonstances, comment voulez-vous que les Canadiens qui ont de petits revenus puissent épargner et investir dans des obligations canadiennes, ou des actions canadiennes.

**M. Allan:** Je vais vous donner quelques détails à ce sujet. Nous avons fait une étude à ce sujet, et trois points essentiels en sont découlés:

D'abord les gens ne paieraient pas d'impôt sur leur maison, alors que plusieurs gens de Toronto auraient des impôts à payer en vertu des propositions du Livre blanc. Ils ne paieraient pas d'impôt s'ils habitaient une ferme qu'ils exploitent. Ils auraient une partie de leurs épargnes protégée sous la forme de mesures d'épargne prises sur leurs salaires. Si vous examinez l'endroit où les gens à faible revenu établissent leurs épargnes, vous verrez que c'est dans les épargnes sur leur salaire, leurs fonds de pension, et sur leur propriété. Tout ceci serait exempté, selon mes propositions, et en plus la personne qui ira sur le marché des actions, aura droit à une exemption de \$100 par année. C'est un gain de 10 p. 100 sur un portefeuille de \$1,000. Il s'agit de mettre ces mesures ensembles. Celui qui gagne \$500 en gains de capital en Ontario paierait 20 p. 100; ceux qui gagnent 100 dollars ne paient rien; celui qui gagne \$300 paie 16 p. 100. Cette exemption de \$100. donne une incidence progressive pour beaucoup d'actionnaires.

**M. Roberts:** Ceci s'applique à l'individu moyen sans tenir compte du taux d'impôt.

**M. Allan:** Donc, celui qui a \$100,000 paierait à peu près 25 p. 100, mais il y a une échelle descendante, parce que les personnes dont vous parlez en général, n'ont pas de gains de capital. Ils accroissent leur capital au moyen des biens immobiliers.

**M. Roberts:** Pourtant, en vertu du Livre blanc, il y aurait plus d'avantages pour les personnes à faibles revenus.

**M. Allan:** Non. Plusieurs d'entre elles devraient payer des taxes sur les gains de capital à cause de leurs maisons ou biens personnels, ou d'articles que nous croyons ne devant pas être taxés.

**M. Roberts:** Laissons les impôts sur la propriété personnelle; mais pour les investissements à la Bourse, cela ne serait pas vrai.



[Text]

**Mr. Allan:** Over the lowest income range now, ours would be no more harsh at all. As I said, a man making \$150 capital gain would pay 8 per cent in Ontario, an effective rate of 8 per cent. He would only pay tax on \$50 at 25 per cent.

**Mr. Roberts:** Yes, but he would be paying under the proposals at a rate of 10 or 11 per cent if he had a low income.

**Mr. Allan:** Yes. You have to combine the income level with the capital gains level. As I said, a gain of \$500 in a year represents a fairly large portfolio. It represents at least a \$5,000 portfolio. That man would be paying something under 20 per cent.

**Mr. Roberts:** I would like to ask you about your six months provision. You suggested that capital gains collected on a six months or less basis should be taxed as ordinary income. Would losses be deductible from ordinary income or not?

**Mr. Allan:** Six months losses?

**Mr. Roberts:** Yes.

**Mr. Allan:** If they are treated as income now, if it is a business loss of some kind, if it is on a stockmarket operation and the man is a trader then he is dealt with as a trader, as he is under the present income tax. The man that rolls over quick investments, if he will not hold for six months then he cannot get the lower gains rate.

**Mr. Roberts:** Would you let him deduct his loss from his taxable income or from his taxable gains?

**Mr. Allan:** No, it would not be a capital gain at all.

**Mr. Roberts:** No, but if he had a loss on a six months basis. Suppose he sold at a loss what would he deduct the loss from, his taxable income or taxable gains on a six months basis?

**Mr. Allan:** No, we have suggested that that particular loss would be regarded as a transaction on his income account and not his capital account and he would only be able to trade off his losses within the same holding period as against gains that he realized.

In other words to qualify for a capital gain at all there must be a holding period of six months and then both losses and gains balance off after that.

[Interpretation]

**M. Allan:** Quelqu'un qui gagne \$150 en gain de capital, paierait 8 p. 100 en Ontario et ne paierait que les impôts que sur \$50 à raison de 25 p. 100.

**M. Roberts:** Oui, mais il paierait, selon les propositions, à un taux de 10 ou 11 p. 100 si ses revenus étaient très bas.

**M. Allan:** Oui. Il faut combiner le niveau de revenu et le niveau des gains de capitaux, comme je l'ai dit, d'ailleurs, et \$500 en une année, représente au moins \$5,000 en portefeuille, et cet homme paierait environ 20 p. 100.

**M. Roberts:** Et la question des 6 mois. Vous dites que les gains sur les capitaux perçus pendant 6 mois ou en moins de 6 mois devraient être imposés comme des revenus ordinaires. Est-ce que les pertes seraient aussi sujet à des déductions à partir du revenu ordinaire?

**M. Allan:** Les pertes pendant les six mois?

**M. Roberts:** Oui.

**M. Allan:** Si on les traite maintenant comme des revenus, il s'agit d'une perte sur les affaires ou sur une négociation en bourse. Cet homme est un spéculateur et on devrait le considérer comme tel, tout comme cela se fait actuellement. L'homme qui fait tourner son argent rapidement, s'il ne peut pas le garder pendant six mois ne pourra pas avoir recours au taux des revenus inférieurs.

**M. Roberts:** Est-ce que vous lui permettriez de déduire ses pertes à partir de son revenu imposable ou à partir de ses gains en capital?

**M. Allan:** Ce ne serait pas un gain en capital du tout.

**M. Roberts:** Non, mais s'il éprouvait une perte pendant 6 mois. S'il vendait à perte, de quoi déduirait-il ces pertes? De son revenu imposable ou de ses gains en capital impossibles sur la base de six mois?

**M. Allan:** Non. Nous avons proposé que cette perte particulière soit considérée comme une transaction sur son compte de revenu et non pas sur son compte de capitaux et il pourrait simplement contre-balancer ces pertes pendant cette période de 6 mois, et alors, on établirait l'équilibre entre les pertes et les gains.

En d'autres termes, pour avoir droit à un gain de capital, il doit y avoir une période de mise de capitaux de 6 mois et alors les pertes et les gains s'équilibrent après cela.

[Texte]

**Mr. Roberts:** So under six months he would be in what position?

**Mr. Allan:** He would be in the position he is now.

**Mr. Roberts:** Suppose a man held something for five and half months and at that stage he looked at his investment and said, "If I have a loss I will sell now and deduct it from my taxable income."

**Mr. Allan:** Are you suggesting he can do that now? He cannot.

**Mr. Roberts:** I am asking under your proposals what he would be able to do?

**Mr. Allan:** He would be able to do exactly what he does now.

**Mr. Roberts:** Which is what?

**Mr. Allan:** He takes a loss on the stockmarket and he writes it off against his own personal claims, his own personal equity or net worth.

**Mr. Roberts:** Why would he not after five and a half months say, "If I am ahead of the game, if I have a capital gain, I will wait for another three weeks and sell and take the gain."

**Mr. Allan:** Yes, but what is he going to take it off of? If a man makes a decision to sell his stock and take a loss right now he sits in the position of reducing his net worth, period. It is not a taxable event. Nor would it be under Ontario's proposals.

• 1300

**Mr. Roberts:** Then it would seem to me you are going to have a pretty complicated system on the basis of the six months decision.

**Mr. Allan:** The Americans have been running a holding period for the number of years they have been running the capital gains tax. It is a complicated area of tax, but like any other area, you have to set up rules and norms.

**Mr. Roberts:** Yes, but one of Ontario's proposals is that we should have a very simplified tax system.

**Mr. Allan:** That is true. The specific purpose of this thing was to differentiate between speculative activities and activities which are now treated as income tax activities. There is no reason to set up a capital gains tax...

[Interprétation]

**M. Roberts:** Donc, au bout de 6 mois, dans quelle situation serait-il?

**M. Allan:** Dans la même que maintenant.

**M. Roberts:** Et s'il tenait pendant 5 mois  $\frac{1}{2}$ , et dit, bien j'ai une perte, je dois vendre maintenant et je devrai déduire ceci de mon revenu imposable.

**M. Allan:** Vous dites qu'on peut le faire. Il ne le peut pas.

**M. Roberts:** D'après nos propositions que pourrait-il faire?

**M. Allan:** Il pourrait faire ce qu'il fait maintenant.

**M. Roberts:** Et c'est quoi ça?

**M. Allan:** Il subit une perte à la Bourse et il peut l'amortir contre son indemnité personnelle, ses actions ou sa valeur personnelle.

**M. Roberts:** Pourquoi, après cinq mois et demi, ne disait-il pas: Si je suis en avant du jeu, si j'ai un gain de capital, je vais attendre trois semaines et vendre, et m'accaparer de ce gain.

**M. Allan:** Oui, mais de quoi pourra-t-il le déduire? Si un homme décide de vendre ses actions et de subir une perte maintenant, il court le risque de diminuer son avoir. Cela n'est pas imposable et ne le serait pas selon les propositions du gouvernement de l'Ontario.

**M. Roberts:** Il me semble alors que le système serait assez compliqué, à cause de la décision de six mois.

**M. Allan:** Eh bien les Américains ont ce système depuis assez longtemps. C'est un domaine compliqué mais, comme dans tout domaine de taxation, il faut établir des règlements, des normes.

**M. Roberts:** Oui mais dans le mémoire du gouvernement de l'Ontario on propose que nous devrions avoir un système final très simplifié.

**M. Allan:** C'est vrai, mais il faudrait faire une distinction entre la spéculation et les activités imposables en ce moment. Il n'y a aucune raison qui justifie l'introduction d'une taxe sur les gains de capital.



[Text]

**Mr. Roberts:** I understand the purpose. I just think it is going to be complicated.

**Mr. Allan:** ...to give away transactions that are presently treated under the Income Tax Act.

**The Vice-Chairman:** Mr. Roberts, I intend to adjourn the meeting at one o'clock as the Chairman had indicated.

**Mr. Roberts:** Perhaps I could just give an indication where I would like to be after lunch, Mr. Chairman. It seems to me that a large part of the inadequacies of the Ontario revenue estimates come from the estimates that make the returns on capital gains. My calculations would seem to indicate that they expected a capital gain revenue of 3.75 dollars for every dollar of dividends and the only study they refer to is the Bossons Study, which indicated a return of \$2 to \$1. I would like to know how they arrived at their figures.

**The Vice-Chairman:** Mr. Roberts, can I accept this then as notice? We can direct this question to the witnesses for an answer this afternoon. This meeting is adjourned until 3.30 p.m.

#### AFTERNOON SITTING

• 1544

**The Chairman:** I understand, Mr. Roberts, you still have five minutes of your time.

**Mr. Roberts:** I think before we get to my time, Mr. Kaplan asked a question this morning which Dr. Russel took as notice, and I wonder if he has had a chance to work out the reply yet.

**Dr. Russell:** Yes. We looked into that. As I understand it, Table 3, page 310, calculates the effect of the elimination of the dual corporate rate on the assumption that there is a standard 50 per cent corporate tax rate across the country, made up of a 40 per cent federal rate and a 10 per cent provincial rate.

In fact, four or five provinces have a 52 per cent rate, that is their own rate is 12 per cent. So that on Tables 3-4, \$25 million is an adjustment to re-introduce that five or so of the provinces are already at the 52 per cent level.

**Mr Roberts:** Do you...

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Roberts...

**Mr. Roberts:** Well, I guess Mr. Kaplan will...

[Interpretation]

**M. Roberts:** Oui, je comprends le but, mais c'est compliqué.

**M. Allan:** En effet, de donner des transactions qui aujourd'hui sont considérées comme faisant partie de la loi de l'impôt sur le revenu.

**Le vice-président:** J'ai dit que nous allions ajourner, à une heure, comme le président l'a dit.

**M. Roberts:** Il me semble que les faiblesses des prévisions de l'Ontario se situent au niveau des gains sur le capital. D'après mes calculs ils attendent une hausse de revenus sur les gains de capital de 3.75 dollars pour chaque dollar de dividendes. Maintenant, la seule étude qu'on cite est le *Bossons Study* qui indique des revenus de \$2 à \$1. J'aimerais savoir comment ils sont arrivés à leurs chiffres.

**Le vice-président:** Puis-je accepter cela, monsieur Roberts, en guise d'indication pour cet après-midi? Nous poserons cette question aux témoins. La réunion est ajournée jusqu'à 3h30.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** Monsieur Roberts, vous avez encore 5 minutes pour poser des questions. M. Roberts a la parole.

**M. Roberts:** M. Kaplan a posé une question ce matin dont le Dr. Russell a pris note. Je me demande s'il a pu trouver la réponse depuis.

**M. T. M. Russell:** Oui. L'explication est la suivante: le tableau 3, page 310, nous donne les effets de ce double droit de société, en supposant que par tout le pays, il y ait un taux d'imposition de 50 p. 100 qui se compose d'impôt fédéral de 40 p. 100 et d'impôt provincial de 10 p. 100. En fait 4 ou 5 provinces ont un taux de 52 p. 100, c'est-à-dire que leur propre taux est de 12 p. 100. Alors aux tableaux 3 et 4, 25 millions de dollars constitue un ajustement pour réduire le taux de ces provinces.

**M. Roberts:** (intervention).

**Le président:** Je regrette, monsieur Roberts...

**M. Roberts:** Bon, je crois que M. Kaplan...

[Texte]

**The Chairman:** ...if I allow a supplementary to one member, I will have to yield to the others.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, on a point of order. I am not sure this is a supplementary. It seems to me it is a point of order. It was raised earlier by Mr. Kaplan, it was taken as notice by witnesses and the witness has just given us an explanation or a statement. It seems only fair that for the benefit of the whole Committee there be a full explanation of the figures.

**The Chairman:** But, Mr. Gillespie, Mr. Kaplan wants to clear it up now, I certainly would be happy to do it.

**Mr. Kaplan:** Well, Mr. Chairman, if the Committee wants to clear it up now, I certainly would be happy to do it.

**The Chairman:** Mr. Roberts asked a question; Dr. Russell, did you give the explanation?

**Dr. Russell:** Well, I think I have given the explanation. Would you like me to repeat it?

**Mr. Kaplan:** No. I understood it but I do not accept it.

**The Chairman:** Well, when your turn comes, Mr. Kaplan, you could extend on Mr. Roberts...

**Mr. Kaplan:** I detected a disposition in the Committee to have me deal with it.

**The Chairman:** Yes, I am sorry. If I do it for you, Mr. Kaplan, as I have a little experience in that, I will have to yield to others. Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** You have not quite yielded.

**The Chairman:** I know that, but it is not up to you, it is up to the Chair.

**Mr. Roberts:** Anyway, the Chair is almost invariably wiser than I am.

**The Chairman:** It would have been wiser, Mr. Roberts, to accept the supplementary, because we spend more time...

**Mr. Roberts:** Well, I gather that Mr. Kaplan will have a chance to come back to that explanation.

Just before we stopped for lunch I was expressing my puzzlement at some of the figures that the Ontario proposals presented in relation to capital gains. I think this is an important area, because my explanation would be that much of the differential

[Interprétation]

**Le président:** Si je permets une question supplémentaire à l'un je devrai le permettre à l'autre.

**M. Gillespie:** Ce n'est pas une question supplémentaire, je pense que c'est un appel au règlement qui a été soulevé par M. Kaplan et le témoin a pris note de l'avis. Il en a donné une explication et il me semble juste qu'au profit de tout le Comité on explique complètement les chiffres.

**Le président:** M. Kaplan s'est contenté de poser cette question à son deuxième tour.

**M. Kaplan:** Si le Comité veut étudier la question, je serais heureux de le faire pour lui.

**Le président:** M. Roberts a posé une question; docteur Russell, en avez-vous l'explication?

**M. Russell:** Je pense que j'ai donné l'explication. Voulez-vous que je le répète, monsieur Kaplan?

**M. Kaplan:** J'ai compris, mais je ne suis pas d'accord.

**Le président:** Lorsque votre tour reviendra monsieur Kaplan, vous pourrez sûrement en reparler...

**M. Kaplan:** J'ai senti que le Comité était disposé à me confier l'affaire.

**Le président:** Je m'excuse monsieur Kaplan si j'empiète, mais j'ai un peu d'expérience dans ce domaine. Je dois céder la parole aux autres. Monsieur Roberts.

**M. Roberts:** Vous n'avez pas céder complètement.

**Le président:** Je sais, mais cela me concerne.

**M. Roberts:** Et le président, invariablement, est plus sage que nous tous.

**Le président:** Il eût été plus sage, monsieur Roberts, d'accepter la question supplémentaire.

**M. Roberts:** M. Kaplan pourra revenir sur son explication plus tard.

Avant de nous interrompre pour aller déjeuner je disais que j'étais étonné de voir certains chiffres contenus dans les propositions de l'Ontario au sujet des gains de capitaux. C'est un domaine important car une grande partie de la différence entre l'interpré-



*[Text]*

between the estimated federal interpretation of the revenue effects and the provincial government's estimate of the revenue effects springs from divergence of view over capital gains.

The study of Professor Bossons which he did for the Carter Commission and which I think is the only one referred to in the Ontario brief estimated capital gains roughly—I think the period was 1955 to 1964—at a ratio of \$2 of capital gains for every \$1 of dividend payout, a 2:1 proportion.

If you look at the calculations in this long—I mean long in the sense of size—Ontario presentation, on Table 6-8 which is on page 6-17, Ontario has calculated that cash distributions to individual Canadian shareholders, totalled \$820 million in 1969. Then, it is estimated that corporations would pay almost \$500 million more in corporation tax, out of the income accruing to Canadian individuals—that is on Table 6-11, page 6-21.

They have postulated an increase of \$860 million more in increased dividends to individuals—that is Table 6-12, on page 6-23—and that individuals would still have capital gains of \$1.715 billion, and that is on Table 6-15 on page 6-31.

In terms of the capital gains that companies and individuals would make—when you add all this together—it means Ontario is assuming capital gains would have been \$3 million odd. If you add the \$863 million, \$1.715 billion and \$498 million, you come up to a figure of close to \$3.075 billion; that is  $3\frac{3}{4}$  times \$820 million in dividends, which is a ration of  $3\frac{3}{4}$ :1, when the only study you have referred to is 2:1. I wonder if you could provide some kind of explanation of the discrepancy.

• 1550

**Mr. D. Allan (Taxation & Fiscal Policy Branch Government of Ontario):** I cannot, Mr. Roberts, quickly follow you through all those figures. I get the gist of what you are saying, but perhaps I could explain that there are two basic points perhaps that you might have missed. First, in our capital gains estimates, unlike the federal estimates, we have calculated the capital gains payable by nonresidents under the White Paper proposals at over \$100 million. That is the first point. It has nothing to do with figures on dividends to Canadian residents or to any of the other figures quoted.

The second point is that we have calculated the deemed realization, which are accrued gains that will never be realized and never show up on any of these figures on dividends or corporate positions of capital gains by

*[Interpretation]*

tation du fédéral au sujet des implications fiscales, et celle du gouvernement provincial provient d'une divergence d'opinion au sujet des gains de capitaux.

L'étude du professeur Bossons, faite pour le compte de la commission Carter, est la seule à laquelle on s'est référé dans le mémoire de l'Ontario; elle estime approximativement les gains de capitaux, de 1955 à 1964 à raison de \$2.00 de gains de capitaux pour \$1.00 de dividendes versés soit dans une proportion de 2:1.

Maintenant si on passe au calcul présenté dans le mémoire de l'Ontario au tableau 6.7, page 6-17, l'Ontario a calculé que la distribution d'en-caisse aux actionnaires canadiens représentait 820 millions en 1969. Ensuite on a évalué au tableau 6.11, page 6-21 que les sociétés paieraient 500 millions de plus d'impôt sur les sociétés avec l'accroissement de revenu, pour les Canadiens. Une augmentation de 860 millions de dollars pour les dividendes versés aux particuliers, est montrée au tableau 6.12 page 6-23. On démontre au tableau 6.15 page 6-31 que les individus auront encore des gains de capitaux de 1,750 millions de dollars. Alors en terme de gains de capitaux des compagnies et des individus, si vous additionnez tous ces chiffres, l'Ontario affirme qu'il y a eu un gain de capital de 3 milliards ou à peu près. En ajoutant 863 millions, 1,715 millions et 498 millions, on arrive à près de 3 milliards et plus; ce qui donne  $3\frac{3}{4}$  fois 820 millions en dividendes, donc une proportion de 3 et  $\frac{3}{4}$  pour un, alors que dans votre étude, la proportion était de 2 pour 1; je me demande si vous pouvez expliquer cette différence.

**M. Allan (Taxation and Fiscal Branch):** Je ne peux saisir tous ces chiffres aussi rapidement, monsieur Roberts. Je comprends ce que vous dites, de façon globale. J'aimerais toutefois préciser deux points essentiels que vous avez omis. Dans l'évaluation de nos gains de capitaux, contrairement à l'évaluation du fédéral, les gains de capitaux payés par les non-résidents conformément aux propositions du Livre blanc se chiffrent à plus de 100 millions de dollars; c'est le premier point et il n'a rien à voir avec les chiffres sur les dividendes des résidents Canadiens, ni avec tout autre chiffre indiqué.

Deuxièmement, nous avons calculé la réalisation de gains, c'est-à-dire des gains accrus qui n'apparaîtront jamais parmi les chiffres des dividendes, ou des gains de capitaux des sociétés fermées ayant des actions sur le

[Texte]

closely-held companies holding widely-held stocks. Again this item was not incorporated into the federal White Paper, although that provision is explicitly stated in the papers.

**Mr. Roberts:** What figure would you give to those? You gave \$100 million to the first.

**Mr. Allan:** We put \$145 million on the second one.

**Mr. Roberts:** So that would be \$245 million. That would still bring your ratio a long way from the two to one that the Bossons Study provided.

**Mr. Allan:** That is right. We are talking about—well, we are not wedded to a study done in 1964 any more than anybody else who has better data.

**Mr. Roberts:** What study did you provide? Did you do one yourself?

**Mr. Allan:** We referred to one by Bailey and one by The Brookings Institution in these footnotes.

**Mr. Roberts:** The Brookings Institution?

**Mr. Allan:** I said there are two or three studies mentioned in this paper, including one by Mr. Bailey and one by The Brookings Institution.

**Mr. Roberts:** But The Brookings Institution refers to American figures, presumably.

**Mr. Allan:** That is right. And I think you will find that both we and the federal government had to go to American figures when we started talking about capital gains. There are no comparable figures for Canada.

**Mr. Roberts:** On the revenue side you indicate here that you posit a kind of low rate of roughly around 25 per cent, and then you suggest sending the upper rate up at least to 65 per cent. Did you provide—I do not think you provided a kind of rate schedule. Do you have a specific rate schedule in mind? And could you provide us with that if you do?

**Mr. Allan:** If I may carry on, in talking about the rates schedule that could be possible under the package of proposals that we put forward, there are two key points. First of all, it would be lower at every point on the scale up to the 50 per cent point.

**Mr. Roberts:** Yes, but do you have a specific rate schedule?

**Mr. Allan:** No. We costed our reforms against the existing rate schedule.

**Mr. Roberts:** You used the existing rate schedules...

[Interprétation]

marché. Ce point n'a pas été inclus dans le Livre blanc bien que cette disposition soit explicitée dans les comptes rendus.

**M. Roberts:** Quel chiffre donnerait-on? On a inscrit 100 millions de dollars au premier.

**M. Allan:** 145 millions dans le deuxième cas.

**M. Roberts:** Ce qui fait au total 245 millions de dollars; la proportion obtenue s'écarterait encore beaucoup de la proportion de deux à un établie par l'étude de Bossons.

**M. Allan:** Nous ne nous arrêtons pas à l'étude de 1964 pas plus que ne le ferait quiconque possède des données plus précises.

**M. Roberts:** Quelle étude alors avez-vous faite? En avez-vous faite une vous-mêmes?

**M. Allan:** Vous trouverez dans les notes des références à l'étude de Bailey et à celle de l'Institut Brookings.

**M. Roberts:** L'Institut Brookings?

**M. Allan:** Il y a deux ou trois études mentionnées ici, une de M. Bailey et celle de Brookings.

**M. Roberts:** Dans celle de Brookings, ce sont des chiffres américains?

**M. Allan:** Oui, c'est cela. Le gouvernement fédéral devait se servir comme nous de chiffres américains en étudiant les gains de capitaux.

**M. Roberts:** En ce qui a trait au revenu vous indiquez ici qu'il devrait y avoir un taux plus bas d'environ 25 p. 100 et ensuite vous suggérez d'amener cela au moins jusqu'à 65 p. 100. Avez-vous fourni une échelle de taux, avez-vous songé à une autre échelle?

**M. Allan:** Si vous me permettez de continuer à parler des échelles de taux, je voudrais spécifier deux points-dés; d'abord, les taux seraient bas jusqu'au point de 50 p. 100.

**M. Roberts:** Y a-t-il une échelle spécifique.

**M. Allan:** Non. Il y a les taux existants.

**M. Roberts:** Vous vous servez du taux existant?



[Text]

**Mr. Allan:** That is correct.

**Mr. Roberts:** ...with a 25 per cent low.

**Mr. Allan:** We did not have a 20 for that. The existing rate has about a 15 or 16—somewhere in there—lower rate...

**Mr. Roberts:** So the revenue effects that you presented are not revenue effects which are really related to the proposals you are making. They are related to the present or the White Paper's structure of rates.

**Mr. Allan:** No; they are not related to the White Paper's structure of rates. They are...

**Mr. Roberts:** To the present rates?

**Mr. Allan:** They are a group of proposals which would cost "D" dollars if the present rate structure were maintained, and then we suggest that there is scope and there must be modifications in the rate structure.

**Mr. Roberts:** So your revenue estimates do not reflect the suggested revisions that you would make to the rate structure.

**Mr. Allan:** Not the revenue estimates in this particular reform.

**Mr. Roberts:** I see.

**Mr. Allan:** We have one suggestion at the outset. Eliminate the 3 per cent temporary surtax and...

**Mr. Roberts:** Can you give us any idea of the revenue effects of the kind of rate structure in terms of upper and lower limits that you have suggested in your paper?

**Mr. Allan:** Well, if you will turn to the last page of the paper, I think you will find it does not give you any idea of the progressive incidence up the line. I assume that the federal White Paper deflated the current rate schedule along with several other provisions to get...

**Mr. Roberts:** I am sorry. Where are you? You are on the last page...

**Mr. Allan:** I am looking at page 45. We are suggesting that there must be a modification of the rate structure, and that we put in a modification, the kind of revenue that could be collected if you were to put in the new federal White Paper rate structure.

**Mr. Roberts:** No, but what concerns me is that...

**The Chairman:** That will be your last question, Mr. Roberts.

[Interpretation]

**M. Allan:** C'est exact.

**M. Roberts:** ...avec un minimum de 25 p. 100?

**M. Allan:** Non, c'est de 15 ou 16.

**M. Roberts:** Alors les revenus, les conséquences sur les revenus ici ne se rattachent pas à vos propositions, mais à la structure des taux du Livre blanc.

**M. Allan:** Non, elles ne se rapportent pas aux taux du Livre blanc.

**M. Roberts:** Aux taux actuels alors?

**M. Allan:** Il y aurait donc certaines propositions qui coûteraient «x» dollars si les structures actuelles étaient maintenues; il devrait y avoir des modifications dans la structure de taux.

**M. Roberts:** Ces revisions que vous proposez ne sont pas indiquées dans votre évaluation du revenu.

**M. Allan:** Non, pas dans ce cas en particulier.

**M. Roberts:** Je vois.

**M. Allan:** Nous voulons éliminer la surtaxe temporaire de 3 p. 100.

**M. Roberts:** Pouvez-vous nous donner une indication des conséquences en tenant compte du bas et du haut de l'échelle proposée dans votre rapport?

**M. Allan:** Si vous voulez bien examiner la dernière page de ce document, vous verrez qu'elle n'indique pas les conséquences. Je suppose que M. Benson dans le Livre blanc du fédéral a diminué l'échelle de taux de même qu'il a diminué d'autres prestations.

**M. Roberts:** Quelle page?

**M. Allan:** Page 45. Nous suggérons une modification de la structure de taux et nous indiquons le revenu qui pourraient être recueilli si l'on établissait la nouvelle structure de taux proposée dans le Livre blanc.

**M. Roberts:** En fait, ce qui m'intéresse, c'est...

**Le président:** Monsieur Roberts ce sera votre dernière question.

[Texte]

**Mr. Roberts:** Oh, fine. What concerns me is quite rightly—that when you talk about tax reform you also have to talk in terms of revenue effects.

**Mr. Allan:** Right.

**Mr. Roberts:** We have had many people come before us with marvelous suggestions for reducing taxes, but who have made no calculation of what the revenue effect of the proposals would be. If I understand what you are saying correctly, you do not have a specific plotted rate schedule between your 25 per cent and 65 per cent that corresponds to the proposals that you are making. You therefore are urging proposals on us when you have not really a specific revenue effect in mind.

**Mr. Allan:** Well, I cannot agree with that, proposals with the present rate structure, for example.

**Mr. Roberts:** Yes, but we are talking about total revenues.

**Mr. Allan:** What we are suggesting is that it varies somewhat from what Mr. Benson suggested. The rate structure is the final balancing item that you use to get the revenues you need, and to get the over-all incidence you need. There is definite scope...

**Mr. Roberts:** But that is not how you calculated your revenue, for instance.

**Mr. Allan:** You can set that curve at any level you like, in any way you like. We have made one very concrete suggestion, namely, do not flatten it out at 50 per cent.

The second suggestion, which is obvious from this Table, is that any point on the curve it can be below the White Paper rate structure because we do not need those revenue gains. We do not propose to get any revenue gains. If you look at this Table, what it adds up to is \$800 million of tax reduction for individuals, if the present rate structure were used, and \$300 million of tax increases in capital gains for corporations. So you need to pick up \$500 million with the new rate structure. You design it to give the tax relief at the bottom end and somebody has to pay for it. So you are going to have to put more on the middle and the upper. But you do not have to put as much more on as the White Paper does. That is it in a nutshell.

**Mr. Roberts:** I know you will cut me off, Mr. Chairman, but perhaps the witnesses would like to take as notice that original question about the diversions between the Bossoms Study and their figures, because in spite of the two provisos that they have men-

[Interprétation]

**M. Roberts:** Très bien. Les gens disent avec raison que lorsqu'on parle de réformes fiscales il faut parler aussi de conséquences sur les revenus.

**M. Allan:** Très bien.

**M. Roberts:** On nous a fait de merveilleuses suggestions, mais on n'a pas fait de calculs sur les conséquences de ces propositions. Si je comprends bien ce que vous dites, vous n'avez pas établi des taux précis, entre 25 p. 100 et 65 p. 100, qui correspondent à vos propositions; vous nous pressez donc instamment de vos propositions, sans même envisager des effets précis sur les revenus?

**M. Allan:** Je ne suis pas d'accord car on pourrait appliquer plusieurs de ces propositions, avec la structure de taux actuelle.

**M. Roberts:** Mais nous parlons ici du revenu total.

**M. Allan:** Nous suggérons quelque chose qui varie quelque peu de ce que M. Benson a proposé; la structure de taux est le dernier pas à faire pour obtenir les revenus que vous voulez et les effets globaux dont vous avez besoin.

**M. Roberts:** Ce n'est pas la façon dont vous avez calculé le revenu, par contre.

**M. Allan:** Vous pouvez établir la courbe à n'importe quel niveau comme vous le voulez; nous avons fait une suggestion concrète, celle de ne pas garder 50 p. 100 sur toute la ligne. De ce tableau, il ressort que tout point sur la courbe peut être plus bas que n'importe quel point sur l'échelle du Livre blanc car nous n'avons pas besoin de ces revenus.

Si vous regardez ce tableau, vous trouverez 800 millions de dollars de réduction d'impôts pour les individus, si le taux actuel était utilisé et 300 millions d'augmentation des impôts sur les gains de capitaux, pour les sociétés. Alors il faut amasser 500 millions de dollars avec la nouvelle structure de taux. Celle-ci est établie en vue de soulager du fardeau fiscal en bas de l'échelle; mais quelqu'un doit payer pour cela, c'est-à-dire le milieu et le haut; mais le fardeau imposé à ces niveaux sera moins lourd que celui qu'imposerait le Livre blanc.

**M. Roberts:** Peut-être que les témoins voudraient prendre note de la question originelle sur la différence entre l'étude de Bossoms et leurs chiffres car malgré les deux dispositions mentionnées les proportions demeurent très différentes et on voudra peut-être nous



[Text]

tioned, the ratios are still very divergent, and they might want to come up with some later information on that. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Whicher.

**Mr. Whicher:** Well, this is certainly a pleasure. I have had the opportunity of questioning the Treasurer before, and sometimes he has become cross with things. But we always left with smiles on our faces. If I could just get him cross this afternoon and then leave with a smile, I would consider myself successful again.

**Mr. MacNaughton:** You are not asking very much, Mr. Whicher.

**Mr. Chairman:** Nearly two minutes are gone, Mr. Whicher.

**Mr. Whicher:** I wanted to ask something about the way you would handle small businesses, taxwise. I understand of course that you are not in agreement with what the White Paper has suggested. Do I understand from your brief that you would like to give tax incentives to all small business, not necessarily incorporated ones?

**Mr. MacNaughton:** Yes, I think that is implicit in the observations we have made. We do also make the suggestion that until a form of incentives can be developed, the present dual rate be made applicable.

**Mr. Whicher:** As I understand it then, you would like to have some sort of tax incentives or monetary incentives for all small business in the Province of Ontario, whether they are incorporated or otherwise, and also to farmers.

**Mr. MacNaughton:** Yes, that is true, relating it particularly to small business corporations in the first instance, but then broadening it into those other two areas. Am I correct?

**Mr. Whicher:** Well then, I ask you to go to page 45 in your Summing Up. In your substitution for the changes affecting business, you give a credit of an extra \$150 million over what the government now takes for a substitution for the present dual rate of corporate tax. How can you take an extra \$150 million out of a small business and at the same time help all business, whether it is incorporated or not, plus farmers? To me this sounds like a heaven, and I would like to know how to get there.

**Mr. MacNaughton:** Mr. Allan will give you the details.

[Interpretation]

donner d'autres renseignements plus tard. Merci.

**Le président:** Monsieur Whicher.

**M. Whicher:** C'est un plaisir pour moi; j'ai eu l'occasion de poser des questions aux représentants du Trésor déjà, et plusieurs fois nous nous sommes querellés à certains sujets, mais nous nous sommes toujours quittés avec un sourire; si je peux arriver au même résultat aujourd'hui, je serai très content.

**M. MacNaughton:** Vous ne demandez vraiment que peu de chose, monsieur Whicher.

**Le président:** Deux minutes d'écoulées déjà.

**M. Whicher:** Je voudrais vous demander quelque chose au sujet des impôts des petites entreprises. Vous n'étiez pas d'accord avec les suggestions du Livre blanc mais dois-je comprendre dans votre mémoire que vous voulez accorder des stimulants fiscaux à toutes les petites entreprises qui ne sont pas constituées en société?

**M. MacNaughton:** Oui. C'est ce qu'il y avait à comprendre des remarques que j'ai faites. Nous suggérons également qu'en attendant de pouvoir accorder ces stimulants, on applique le double taux actuel.

**M. Whicher:** Dois-je comprendre que vous voudriez avoir l'argent nécessaire pour accorder un encouragement fiscal ou monétaire à toutes les petites entreprises de la province de l'Ontario, qu'elles soient constituées en société ou non, de même qu'aux agriculteurs?

**M. MacNaughton:** C'est vrai; nous voudrions d'abord appliquer ceci aux petites entreprises constituées en société, puis ensuite l'étendre à tous les autres domaines. Ai-je raison?

**M. Whicher:** Je vous demande maintenant de passer à la page 45 du Revenu; au sujet des changements qui affectent les entreprises, vous accordez un crédit de 150 millions de dollars que le gouvernement prend à l'heure actuelle pour une substitution au sujet du double taux d'impôt. Comment peut-on prendre une telle somme aux petites entreprises et en même temps aider toutes les entreprises qu'elles soient constituées en société ou non de même que les agriculteurs? Cela me semble le paradis, j'aimerais savoir comment on y arrive?

**M. MacNaughton:** Monsieur Allan va vous donner des détails.

[Texte]

**Mr. Allan:** The \$150 million in the Table here relates primarily to the abolition of the dual rate which applies to the lower rate, and which at present applies to large corporations on that first small level of income.

**Mr. Whicher:** Suppose we just taxed the large businesses right from their first dollar on a 50 per cent basis. What is your estimate that that would be? How much extra money would we get?

**Dr. Russell:** One hundred and fifty million dollars.

**Mr. Whicher:** Well then, I wanted to ask this still, and I accept that figure, but in as much as you are going to help all the farmers...that is what it says...you said that it should also meet the special needs of farmers, and there are many thousands in Ontario. The percentage of nonincorporated business to incorporated small business is substantial, about four or five to one. How are we going to do all of that and still leave the incorporated businesses with the same tax incentives?

**Mr. Allan:** I do not think there is any suggestion that the same tax incentives would be left with businesses that are at present incorporated. There are two clear criteria here, growth and reinvestment and Canadian businesses. Those clearly limit. The incentive must be geared to those companies that are ploughing back and creating jobs and growing. For a mature, stable company that the person is sitting on and taking his money out of there is no need to give him any incentive. He is not going to respond to an incentive. There are many companies that are getting the lower rate now in that position. So we are suggesting you structure that incentive to be selective, and to get positive effects for those people who are going to do something for you.

● 1600

**Mr. Whicher:** You believe this should be limited, your brief says, to Canadian business?

**Mr. Allan:** Yes.

**Mr. Whicher:** Under what possible reasoning then can the Province of Ontario be giving back property tax to every American cottage owner in the Province of Ontario first?

**Mr. MacNaughton:** That has got nothing to do with this submission.

**Mr. Whicher:** If you are going to treat Canadians as far as business goes, well, then I

[Interprétation]

**M. Allan:** Les 150 millions de dollars mentionnés dans le tableau se rattache à la suppression du double taux qui s'applique à l'heure actuelle aux grandes sociétés, qui ont des petits revenus.

**M. Whicher:** Disons que nous imposons les grandes entreprises à compter du premier dollar sur une base de 50 p. 100. Combien d'argent de plus obtiendrons-nous?

**M. Russell:** 150 millions de dollars.

**M. Whicher:** J'accepte ce chiffre, mais je voudrais maintenant savoir comment vous allez aider tous les agriculteurs; car vous avez dit qu'il devait aussi répondre aux besoins précis des agriculteurs, et il y en a des milliers en Ontario. Le pourcentage des sociétés non constituées est substantiel par rapport à celui des petites sociétés constituées, c'est-à-dire, environ 4 ou 5 par rapport à une. Comment réaliserons-nous tout cela, tout en laissant les entreprises constituées jouir des mêmes stimulants fiscaux.

**M. Allan:** On ne suggère pas de laisser les mêmes avantages aux sociétés actuellement constituées; il y a deux critères très nets ici: la croissance et le réinvestissement, de même que la propriété et les entreprises canadiennes.

L'encouragement doit être accordé aux sociétés qui créent des emplois et qui sont en pleine croissance. Il n'y a pas de raison de donner des encouragements à ceux qui retirent leur argent de compagnies stables et solides. Il y a beaucoup de compagnies qui obtiennent des taux plus bas dans cette position. Il faudrait structurer cela pour qu'il y ait plus de choix ou pour qu'il y ait des conséquences positives pour ceux qui feront quelque chose en retour.

**M. Whicher:** Vous dites que cela devrait être limité aux entreprises canadiennes?

**M. Allan:** Oui.

**M. Whicher:** Alors, comment la province d'Ontario peut-elle remettre les impôts sur les propriétés aux Américains qui possèdent une maison en Ontario?

**M. MacNaughton:** Cela n'a rien à voir avec la question discutée ici.

**M. Whicher:** Eh bien si vous traitez tous les Canadiens comme des entreprises—monsieur



[Text]

suggest... No, Mr. Chairman, this has to do with tax and the Treasurer said that we need a plan for municipal, federal and provincial levels and I certainly agree with him.

**The Chairman:** Mr. Whicher I would appreciate your questions being within either the federal White Paper on taxation or the Ontario tax paper.

**Mr. Whicher:** I will have to try something else then dealing with business, because I understand that the Department of Industry, Trade and Commerce, in giving their very generous grants to business and industry in the Province of Ontario, make no differential between Canadian or American business. I can think of American firms that have had substantial incentive grants. If you are going to do it with small business, that is, cut out Americans or anybody else, English or whatever it might be, do you not think you should set the pace by doing it in large business, too?

**Mr. MacNaughton:** You are confusing what we are referring to as tax incentives through the medium of our submission on the White Paper with a program of incentive grants that we make to businesses to establish in low growth areas. They do not relate; they are unrelated.

**Mr. Whicher:** If it is small business, and I am not sure what a small business might be, but it could employ 25 people. If an American firm went into a small growth area, under your suggestion they would not get any tax incentives as I read it on page 33 of your brief. It just seems to me if you are going to give it to big American business it would be nice to give it to small American business, too, because as you rightfully point out, small business becomes big business, whether it is American or Canadian, and I just do not follow the reason.

However, I would like to ask this. You must have made studies, so what incentives have you in mind other than this \$35,000 low rate at the moment? I agree you have made it very plain that there is no alternative at the moment. Have you anything in mind because I regard this as very important.

**Mr. MacNaughton:** I will make one observation and then rely on some support. One probability would be where small business corporations retain their earnings rather than dispose of them in some other manner. I think you could work out levels there where incentives against retention of earnings for corporate purposes could be recognized. This might be even more effective than the dual rate as it presently applies. In the other matter that

[Interpretation]

le président il s'agit ici d'impôt et le Trésor dit qu'il faut un plan pour les municipalités, les provinces et le fédéral.

**Le président:** Monsieur Whicher, je vous serais reconnaissant de vous limiter aux propositions du Livre blanc du fédéral ou à celui de l'Ontario.

**M. Whicher:** Alors, je passerai à autre chose. Le ministère de l'Industrie et du Commerce a accordé de vastes subventions aux entreprises en Ontario; il ne fait pas de différence entre entreprises canadiennes et américaines; des entreprises américaines ont reçu de fortes subventions. Alors, dans le cas des petites entreprises, allons-nous éliminer les entreprises américaines, anglaises ou autres? Ne pensez-vous pas que vous devriez agir de la même façon pour les grandes entreprises?

**M. MacNaughton:** Vous confondez les encouragements accordés dans le cadre du Livre blanc, avec le programme d'octrois que nous donnons aux entreprises pour qu'elles s'établissent dans des régions où le développement se fait lentement.

**M. Whicher:** Une petite entreprise serait une entreprise qui a 25 employés; si une compagnie américaine était envoyée dans ces régions elle n'aurait donc pas d'encouragement fiscal; à la page 33 de votre mémoire c'est ce que vous semblez indiquer. Il me semble que si vous accordez des subventions aux grandes entreprises—il faudrait aussi accorder aux petites entreprises américaines qui deviendront grandes plus tard qu'il s'agisse d'entreprises américaines ou canadiennes; je ne vous comprends pas. Vous avez certainement fait des études à ce sujet; à quel moyen d'encouragement pensez-vous, à part ce montant de \$35,000? J'ai compris qu'il n'y avait pas d'autres solutions pour le moment, d'après ce que vous avez dit, mais est-ce que vous avez quelque idée en tête, parce que je considère cela comme très important.

**M. MacNaughton:** Bon, il y a une probabilité, soit que les petites entreprises retiennent leurs gains au lieu de s'en servir d'une autre façon. On pourrait établir des niveaux où l'on pourrait donner des encouragements. Cela même donnerait de meilleurs résultats que le double taux que l'on a en ce moment. Au-dessus d'un certain niveau de gain, c'est-à-dire à un niveau élevé des affaires, le taux double disparaîtrait. Ceci ne veut pas dire

[Texte]

has been referred to of course here we propose that above a certain level of earnings would constitute a higher level of business where the dual rate would disappear entirely. It is not very meaningful to a large corporation yet they enjoy it. It is quite meaningful in the hands of a small corporation as probably both generating and retaining earnings.

**The Chairman:** Is there anybody else who would like to ask a question? All right, Mr. Whicher.

**Mr. Whicher:** In your brief, talking about tax dividend credits, I have always been one—and I am sure the Ontario government over the years has been the same way—certainly who has not been the least bit antagonistic towards American money coming into the province, or indeed into Canada. On the other hand, there are many people, and certain politicians across Canada, who feel that our American friends own too much of Canada now. I have always felt that one of the ways that we might, not buy it back, because I do not feel that is possible, but on the other hand, keep more of it from getting out of our hands, is by having a substantial tax dividend on stocks in Canadian companies for Canadian citizens.

In your brief this is one place where you have not tried to outdo the White Paper. You are leaving the tax credit exactly where it is at the moment, namely, a top credit of 20 per cent. Other than that on \$100 it would be 30 per cent and 25 per cent up to \$500, would you care to say anything?

**Mr. MacNaughton:** I do not know how you draw that conclusion if you even make reference to the last paragraph on page 25 and related paragraphs. It is spelled out in detail, Mr. Whicher. I do not know where you draw those conclusions.

**Mr. Whicher:** You say that you want to leave a 20 per cent dividend on credits over \$500; that is what it is today.

**Mr. Allan:** Can I explain that?

**Mr. Whicher:** Yes.

**Mr. MacNaughton:** Yes.

**Mr. Allan:** Once you progress a rate structure or any time that you give a concession at the bottom end it accumulates. We ran a little table for you to give an illustration of the effective dividend credit at different levels of dividend income. At \$100 a man gets an effective credit of 30 per cent; at \$500 he gets an effective credit of 26 per cent; at

[Interprétation]

grand-chose pour une grande entreprise mais beaucoup pour une petite entreprise qui a créé des gains et qui les retient.

**Le président:** Est-ce que quelqu'un d'autre voudrait poser une question? Monsieur Whicher.

**M. Whicher:** Dans votre mémoire, au sujet des crédits sur les dividendes, j'ai toujours approuvé—et je suis sûr que le gouvernement d'Ontario ne s'y est pas opposé non plus,—l'entrée des capitaux américains en Ontario et au Canada; mais, d'autre part, il y a beaucoup de personnes dont certains politiciens qui estiment que nos amis, les Américains, sont propriétaires d'une trop grande partie du Canada pour le moment. Et, il m'a toujours semblé qu'il y avait une façon, non pas de racheter ce qu'ils ont, mais de garder davantage ce que nous possédons et ce serait en ayant un dividende fiscal sur les actions de compagnies canadiennes pour les citoyens canadiens.

Dans votre mémoire, vous n'avez pas essayé de surpasser le Livre blanc sur ce point. Vous laissez le crédit fiscal tel qu'il est pour le moment, c'est-à-dire à un maximum de 20 p. 100; ce qui augmenterait jusqu'à 30 p. 100 sur \$100 et 25 p. 100 sur \$500. Est-ce que vous auriez quelque chose à nous dire à ce sujet monsieur MacNaughton?

**M. MacNaughton:** Je ne vois pas très bien comment vous arrivez à cette conclusion, même si vous vous référez à la page 25, au dernier paragraphe; il me semble que c'est très clair monsieur Whicher. Je ne sais pas d'où vous tirez cette conclusion.

**M. Whicher:** Vous dites que vous laissez le crédit de 25 p. 100 sur les dividendes de plus de \$500; c'est ce qu'il est aujourd'hui.

**M. Allan:** Puis-je expliquer cela?

**M. Whicher:** Oui.

**M. MacNaughton:** Oui.

**M. Allan:** Ce serait un taux progressif. Quand on fait une concession au niveau inférieur, ceci s'accumule; nous avons préparé un tableau pour vous donner une idée du crédit sur le dividende, à différent niveau de revenu. Pour \$100 un homme reçoit un crédit effectif de 30 p. 100; pour \$500, 26 p. 100 de crédit; un \$5,000 de dividendes—cette personne



[Text]

\$5,000 dividends he still gets 21 per cent, that is the effect, which is a 5 per cent sweetener. So pretty well all the way up the scale every investor will get a larger credit than he gets now but the concentration of benefits is going to be for small investors; those people who get modest dividend incomes, and that makes it progressive. Right now it is a flat rate benefit which primarily benefits those people who have high incomes and high dividend streams.

**Mr. Gillespie:** On a point of order Mr. Chairman, Mr. Allan was, I think, referring to some particular table.

**Mr. Allan:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Is this one that has been distributed?

**Mr. Allan:** No, it has not. Possibly we could get copies. It is a table showing the effectiveness of a revised dividend credit at different income levels, at different dividend levels.

**Mr. Whicher:** At the present time on \$1,000 tax credit we get a 20 per cent tax credit on the dividends; is this not right Mr. Allan?

**Mr. Allan:** True.

**Mr. Whicher:** In other words, what you are suggesting is that as far as the 20 per cent figure is concerned, that it be the same.

**Mr. Allan:** No. The man that has \$1,000 dividends would get an effective credit of 23 per cent. He would get a credit of 30 per cent on his first \$100, 25 per cent on his next \$400, and only 20 per cent on the subsequent \$500.

**Mr. Whicher:** Which means 21?

**Mr. Allan:** Which means 23 per cent on \$1,000 of dividends.

**Mr. Whicher:** Yes, 23 per cent. Appreciating the fact that people who only have \$100 dividend or \$500 need all the assistance they can get, do you think this is enough credit to try to buy in the Canadian Stock exchange Canadian companies? My point is that there are millions of dollars—in fact, there are several billion dollars invested by Canadians in the United States at the present time and a substantial amount of that is on the New York Stock Exchange. As a citizen of Canada, I would prefer to have that invested in good Canadian companies. I was rather impressed with Mr. Benson's White Paper, where it goes to roughly a 33 per cent tax credit on companies that are in the 50 per cent bracket. This is one place I feel that maybe he has given a

[Interpretation]

reçoit encore 21 p. 100. Donc, sur toute la ligne, tous les investisseurs recevront davantage que maintenant mais la concentration des bénéfices sera pour les petites gens, ceux qui ont des revenus moyens. En ce moment, c'est un taux uniforme qui est à l'avantage des gens qui ont de gros revenus.

**M. Gillespie:** Je crois que M. Allan se référerait à un tableau précis.

**M. Allan:** Oui.

**M. Gillespie:** Est-ce que c'est un des tableaux qui ont été distribués?

**M. Allan:** Non. Nous pourrions sûrement en obtenir des exemplaires. Le tableau en question illustre l'efficacité d'une révision du crédit sur les dividendes, à différents niveaux de revenus et de dividendes.

**M. Whicher:** En ce moment, sur un crédit de \$1000 nous recevons un crédit fiscal de 20 p. 100 n'est-ce pas M. Allan?

**M. Allan:** C'est exact.

**M. Whicher:** Autrement dit, vous proposez qu'en ce qui concerne les 20 p. 100 il faudrait les maintenir.

**M. Allan:** Non. Celui qui a des dividendes de \$1000 recevrait un crédit de 23 p. 100. Il aurait 30 p. 100 sur le premier \$100, 25 p. 100 sur le \$400 suivant, et seulement 20 p. 100 sur le \$500 qui reste.

**M. Whicher:** Ce qui fait 21?

**M. Allan:**...ce qui veut dire 23 p. 100 sur les dividendes de \$1,000.

**M. Whicher:** Il faut convenir que les gens qui n'ont qu'un dividende de \$100 ou de \$500, ont besoin d'être aidés dans toute la mesure du possible. Croyez-vous que ce soit assez pour que nous puissions acheter des compagnies canadiennes à la Bourse. Il y a des millions de dollars, il y a des milliards même de dollars investis par les Canadiens au États-Unis en ce moment et une bonne partie de cet argent se trouve à la Bourse de New York. En tant que Canadien, j'aimerais mieux que ce soit investi dans de bonnes compagnies canadiennes.

Et, dans le Livre blanc de M. Benson, il est question de 33 p. 100 de crédit fiscal pour les compagnies qui sont dans la tranche de 50 p. 100 et j'estime que là peut-être il donne un

[Texte]

little bit more monetary credit, dividend credit, than your paper has suggested. Would you agree with that?

**Mr. Allan:** Absolutely, I think we have tried to cost how much revenue loss would be entailed in this credit. We think it would be something in the order of using the present distribution of dividends alone, taking the way the system works now at possibly \$20 million plus. One of the key features of this proposal is that there is a lot of unreported dividends by small taxpayers, and they do not report them.

**Mr. Whicher:** How do you do that?

**Mr. Allan:** It is the same with other parts of the tax act at present. There just are dividends non-reported the same way there is a lot of interest income non-reported. There is no way you can go out and collect it from people who get very modest dividends.

**Mr. Whicher:** Any dividend that you get from a widely-held company surely you get a T5 slip?

**Mr. Allan:** You may get a T5 slip, but what if you do not file an income tax return.

**Mr. Whicher:** You go to jail.

**Mr. Allan:** There are 1.5 million out there who are not filing any right now. They get forms of income, you know, many forms of income.

• 1610

Rental income is a perfect example. Half the landladies, perhaps, do not report the full income they get from their tenants which is well known and is well accepted. That is the way the present Act works, but in respect of dividends the man who does not report his dividends does not do so because he would have to pay tax on them at present. The 20 per cent credit is right about where his marginal rate is. If you give him a 30 per cent credit he would be better off to report because he has got an actual reduction on his taxes. He will get \$30 back for his \$100 dividend and he would be paying at the 20 per cent marginal rate.

**Mr. Whicher:** Your brief is very sympathetic, and I commend you for this, toward the low income people. What about the fact that in the White Paper with regard to dividends, if the person were not in a tax bracket, did not have to pay tax, he would actually get

[Interprétation]

peu plus de crédit sur les dividendes que vous ne voudriez le faire. Êtes-vous d'accord?

**M. Allan:** Oui. C'est exact. Nous avons tâché de voir quel montant serait en jeu surtout en prenant la distribution des dividendes de 20 millions et plus, telle qu'elle existe actuellement. Un des caractères essentiels de cette proposition, c'est qu'il y a beaucoup de dividendes qui ne sont pas rapportés par les petits contribuables.

**M. Whicher:** Comment s'y prennent-ils?

**M. Allan:** C'est la même chose actuellement pour les autres parties de la loi fiscales. Eh bien ce sont des dividendes qui ne sont pas déclarés, de la même façon que des revenus d'intérêts ne sont pas déclarés. Il n'y a pas moyen d'aller les obtenir des personnes qui reçoivent des dividendes très modestes.

**M. Whicher:** Mais que faites-vous des dividendes qu'on reçoit d'une grande entreprise; il me semble que le contribuable reçoit une formule T-5.

**M. Allan:** Oui, mais si cette personne ne soumet pas sa déclaration d'impôt.

**M. Whicher:** Vous allez en prison.

**M. Allan:** Il y a plusieurs milliers de gens qui reçoivent des revenus sans les déclarer.

Il y a peut-être plusieurs milliers de gens qui reçoivent des revenus sans les déclarer, par exemple, les propriétaires de pensions, les personnes qui louent des chambres; plusieurs ne déclarent pas le montant total qu'ils reçoivent de leurs pensionnaires; cela est accepté par la loi qui est ainsi faite. Mais celui qui ne déclare pas ses dividendes, ne le fait pas parce qu'il devrait payer des taxes sur ces dividendes. Si vous lui donnez un crédit de 30 p. 100, il aurait avantage à déclarer ses dividendes parce qu'il aurait une réduction de ses impôts. Il recevrait \$30 sur son dividende de \$100 et il payerait son impôt à un taux marginal de 20 p. 100.

**M. Whicher:** Votre mémoire est très intéressant pour les gens qui ont un faible revenu; mais dans le Livre blanc au sujet des dividendes, si une personne n'est pas dans une catégorie de contribuables qui devrait payer un impôt, elle reçoit plutôt une rente



[Text]

back a cheque from the government as a rebate on this dividends tax credit. Do you not think that would be a good thing?

**Mr. MacNaughton:** Go ahead. I am finding it difficult to understand what you are driving at.

**Mr. Whicher:** Mr. Allan does not seem to have any trouble there, but I just say this—Mr. McNaughton, I am sorry about that, I thought you were reading something else. If a small income man in a non tax-paying bracket were to receive \$100 in dividends from the Royal Bank, under the White Paper I think he would get a tax credit of \$30 or something.

**Mr. MacNaughton:** This is where you are talking about gross up on the one level and...

**Mr. Whicher:** Under the White Paper...

**Mr. MacNaughton:** ...a credit at the other level. Is this what you are talking about? Integration.

**Mr. Whicher:** Yes. Under the White Paper he would get a cheque from the government of \$25 or \$30 or whatever it might be which I think is good. You know, he is a small income man. In your brief you do not suggest that and I wonder why.

**Mr. MacNaughton:** We can get into more detail on that if you wish to get into the whole matter of integration. What we offer here is an alternative to the integration process. You cannot just isolate it quite as simple as you have, Mr. Whicher, because there are other matters associated with integration that concern us very much.

**Mr. Whicher:** Yes, I agree and I share some of your views, but the point is this, under the present tax set up the 20 per cent tax credit, as it is written in the Income Act now, is no good to a man who does not pay any taxes. You only get a refund on what you pay. Under the White Paper, it is good to the man who does not pay taxes, the low income man, and I am for that and you obviously are, too. All through this brief it says you are for the little man, but this is one where you have missed.

**Mr. MacNaughton:** I do not know.

**Mr. Whicher:** Is that right Mr. Allan? Am I right?

**Mr. Allan:** You are correct, but then again the obvious fact, as in the capital gains case,

[Interpretation]

du gouvernement pour ces crédits. Ne croyez-vous pas que ce serait souhaitable?

**M. MacNaughton:** Poursuivez, Je vous en prie. Je ne comprends pas très bien où vous voulez en venir.

**M. Whicher:** J'espère que M. Allan me comprend. Mais il me semble que vous lisez quelque chose, monsieur McNaughton. Je m'excuse. Dans le Livre blanc, si une personne qui reçoit un petit revenu, qui ne paie pas d'impôt sur ce revenu, recevait \$100 de dividendes de la Banque Royale eh bien, en vertu du Livre blanc, il recevrait un crédit fiscal de \$30, je crois.

**M. MacNaughton:** Oui, mais seulement où il y a...

**M. Whicher:** En vertu du Livre blanc.

**M. MacNaughton:** ...du crédit à un autre palier. Est-ce ce dont vous parlez? L'intégration.

**M. Whicher:** Mais en vertu des propositions du Livre blanc, il recevrait un chèque du gouvernement de \$25 ou de \$30 selon le cas. Et je crois que ceci est une bonne chose, s'il n'a qu'un petit revenu. Vous ne proposez pas ceci dans votre Livre, et je me demande pourquoi.

**M. MacNaughton:** Oui, mais nous pouvons vous donner davantage de détails, si vous voulez entrer dans le sujet de l'intégration. Nous proposons un autre moyen que l'intégration. Ce n'est peut-être pas tout à fait aussi simple que vous semblez le croire, monsieur Whicher, car une foule de questions, se rattachant à l'intégration, nous intéressent.

**M. Whicher:** Je suis d'accord et je partage certaines de vos opinions mais le problème est qu'en ce moment, le crédit de 20 p. 100 tel que mentionné dans la Loi sur le revenu ne sert à rien parce que celui qui ne paie pas d'impôt. Mais en vertu des propositions du Livre blanc, ce dernier en bénéficiera. Vous êtes certainement en faveur de favoriser la personne à faible revenu, mais il me semble que quelque chose dans le mémoire vous a échappé là.

**M. MacNaughton:** Je ne sais pas.

**M. Whicher:** N'êtes-vous pas d'accord, monsieur Allan?

**M. Allan:** Oui, mais dans le cas des gains de capitaux par exemple, les personnes à ce

[Texte]

is that these people at those levels of income pick that figure, you mentioned it on page 25. That is why I used the figure. It was not mine.

**Mr. Whicher:** Would this not encourage them to try to invest in Canadian companies?

**Mr. Allan:** Where would they get the money to invest?

**Mr. Whicher:** You mentioned right in your own brief about the \$100. I mean, I did not pick that figure, you mentioned it on page 25. That is why I used the figure. It was not mine.

**Mr. Allan:** If you have \$100 in dividends, fine. Under our system he will get 30 per cent credit against his taxes. Under the White Paper system it is possible he could get a \$20 refund, but that refund is all that is available for reinvestment which is surely quite marginal, so the incentive must be quite marginal for those people.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Whicher. I will allow the Minister to complete his remarks, then you may ask your last question after that.

**Mr. MacNaughton:** I have no further remarks to make except, if this is someone with no tax liability he has nothing to offset on which to get a refund in the first place.

**Mr. Whicher:** No, that is true, but in the White Paper...

**Mr. MacNaughton:** But you said the fellow who pays no tax...

**Mr. Whicher:** Yes.

**Mr. MacNaughton:** ...who has no tax liabilities, he will not get any refunds.

**Mr. Whicher:** He will in the White Paper.

**The Chairman:** Mr. Whicher, for your last question.

**Mr. Whicher:** On page 29 of your brief you deal with capital gains—I must say that I share many of your views again—and emigration. There may not be too many millions of dollars involved in this, but all of us know there are citizens who through their ingenuity, their hard work and Canada have made a fortune in this country and then left. I would be interested in knowing how you would tax if somebody emigrated to Nassau as far as capital gains are concerned?

**Mr. MacNaughton:** Do you not think a person who earned all that money in Canada should pay tax?

[Interprétation]

niveau de revenu n'ont pas beaucoup de revenus en dividendes. Mais vous avez raison.

**M. Whicher:** Est-ce que ceci ne les encouragerait pas à essayer d'investir de l'argent dans des compagnies canadiennes?

**M. Allan:** Mais où trouveraient-ils cet argent?

**M. Whicher:** Vous avez parlé de \$100 dans votre mémoire, à la page 25, je crois. C'est pour ça que je me suis servi de ces chiffres.

**M. Allan:** S'il a un dividende de \$100, il recevrait un crédit de 30 p. 100 en vertu de nos propositions et en vertu du Livre blanc, il recevrait 20 p. 100, mais c'est tout ce qu'il aurait pour réinvestir, ce qui est assez marginal; il faudrait fournir des stimulants marginaux à ces personnes.

**Le président:** Je m'excuse, monsieur Whicher. Le ministre a peut-être quelque chose à ajouter.

**M. MacNaughton:** Je n'ai vraiment rien à ajouter, si ce n'est que si une personne n'a pas d'impôt à payer, et bien, elle ne peut pas s'attendre à un remboursement.

**M. Whicher:** Non, c'est évident; mais dans le Livre blanc...

**M. MacNaughton:** Vous parlez de celui qui n'a pas d'impôt à payer...

**M. Whicher:** Oui.

**M. MacNaughton:** ...il n'aura donc pas de remboursement.

**M. Whicher:** Oui, d'après le Livre blanc.

**Le président:** Une dernière question monsieur Whicher.

**M. Whicher:** Maintenant à la page 29 de votre mémoire au sujet des gains sur les capitaux, je suis d'accord avec vous sur bien des points; ici il n'y a peut-être pas de fortes sommes engagées, mais nous savons tous qu'il y a des gens qui grâce à leur intelligence et leur travail, ont fait des fortunes au Canada et qui sont partis. J'aimerais savoir comment vous pourriez imposer, quant au gain de capital, une personne qui émigre à Nassau, par exemple?

**M. MacNaughton:** Ne croyez-vous pas qu'une personne qui a gagné tant d'argent au Canada, devrait payer un impôt?



[Text]

**Mr. Whicher:** Yes, I do, but how would you get it?

**The Chairman:** Mr. MacNaughton, again I am sorry to call the microphone to your attention. We want your replies to be printed for the...

**Mr. MacNaughton:** All right. I will not relax so much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I am sorry.

**Mr. MacNaughton:** No, that is quite all right. My apologies. I have reason to believe it is not as difficult to collect taxes from people who make a lot of money and try to emigrate as you would believe. I am not familiar with the mechanics of the Department of Revenue, but I do not think too many people get great chunks of money out of Canada without paying tax on it. I do not think they do.

**Mr. Whicher:** I wonder if they had it in a safety deposit box in New York or Switzerland, how we would nab them.

**Mr. MacNaughton:** I suppose we have no control over those things.

**Mr. Whicher:** That is all for now, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Kaplan followed by Mr. Lambert.

**Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, I would like to return, just for a moment, to respond to the information provided at the beginning of Mr. Roberts' questioning with respect to this \$25 million. You will recall I alleged that that was a mathematical invention, that there is no extra \$25 million produced by tax reform. I have had from your officials, Mr. MacNaughton, the very explanations that I thought led to the \$25 million being proposed, so turn with me for a moment to page 3-11 of the Ontario Analysis. I do not want to read it, but I would like you to agree with me, as I think you must, that the allegations made in the first paragraph are that the amounts on Table 3-4 are extra amounts, additional federal or additional provincial revenues created by the White Paper proposals. If I could just read it so we will stay together, you say:

...the total effects of the white paper proposals on revenues from the corporation income tax for all levels of government are understated by using the tax rates which are applicable only in those four provinces.

[Interpretation]

**Mr. Whicher:** Oui, mais comment obtenir cet impôt?

**Le président:** Je regrette, monsieur MacNaughton, mais je dois vous demander de parler dans le micro.

**M. MacNaughton:** Très bien.

**Le président:** Je m'excuse.

**M. MacNaughton:** Je m'excuse. Je ne pense pas que ce soit tellement difficile de prélever des impôts de personnes qui gagnent beaucoup d'argent et qui émigrent. Évidemment, je ne suis pas au courant des rouages du ministère du Revenu, mais je ne pense pas qu'il y ait tellement de gens qui sortent du Canada en apportant de vastes sommes d'argent, sans payer un impôt sur cet argent.

**M. Whicher:** S'ils ont un compte en banque à New York ou en Suisse ou ailleurs?

**M. MacNaughton:** Évidemment, il y a certaines choses qu'on ne peut contrôler.

**M. Whicher:** Ce sera tout pour le moment, monsieur le président.

**Le président:** La parole est à M. Kaplan, puis à M. Lambert.

**M. Kaplan:** Je voudrais revenir un instant sur les renseignements fournis par M. Roberts au sujet de ces \$25,000,000. J'ai dit que c'était une invention mathématique. Il n'y a pas de supplément de \$25,000 qui découle de la réforme fiscale. J'ai obtenu de vos services, monsieur MacNaughton, les renseignements à ce sujet; donc, prenons la page 3-11 de l'analyse. Ce n'est pas la peine de lire ce qu'il y a, mais on dit dans le premier paragraphe que les montants présentés aux tableaux 3 et 4, qui sont des revenus supplémentaires pour le gouvernement fédéral et les provinces, ont été créés dans les propositions du Livre blanc. Vous dites que le total..., si vous permettez, je vais vous le lire:

...Les répercussions des propositions du Livre blanc sur le revenu, provenant des taxes sur les sociétés diminuent en appliquant les taux qui ne sont applicables que dans les quatre provinces.

[Texte]

And then up above that—I am sorry I should have read this before—it says:

Since provincial rates of corporation income tax are higher in all but four provinces, the total effects of the white paper proposals on revenues from the corporation income tax for all levels of government are understated...

So, you are saying that the White Paper proposals will increase taxes by the amounts among others shown on Table 3-4. When you turn to Table 3-4, the first item is,

Additional revenue from elimination of dual rate of corporate tax

That is additional provincial revenue. If I am not mistaken, the \$25 million is drawn from your earlier figure referred to on Table 1-3 of \$427 million, I believe it is, which is the revenue produced by the elimination of the split rate. Is that right?

**Dr. Russell:** The measure here is, in fact, the total system and part of that total system would be a 52 per cent corporate rate applicable in a good number of the provinces.

**Mr. Kaplan:** I certainly agree with that, but this 52 per cent applies now, so the elimination of the dual rate of corporation tax does not produce that additional revenue. That additional revenue is there right now because 4 provinces of Canada already charge more than the 10 per cent which is projected in the White Paper proposals.

**Dr. Russell:** I think we probably need to go back to our working papers to gather more detail.

**Mr. Kaplan:** I just read it.

**An hon. Member:** It is obviously an error.

**Mr. MacNaughton:** I am prepared to admit that we can make errors, too, but if our working papers prove differently we would be happy to table them with the Committee.

**Mr. Kaplan:** Well, all right.

**Mr. MacNaughton:** I am quite prepared to say that we can make errors. We have never said that we would not make errors. We are not holding this to be gospel, I might tell you that, and we never did from the start.

• 1620

**The Chairman:** Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** I wanted to use that as an illustration of the general point that math-

22399-5

[Interprétation]

et au-dessus on dit:

Puisque les taux provinciaux des impôts sur les sociétés sont plus élevés dans toutes les provinces sauf quatre, les propositions du Livre blanc sont inférieures à la réalité.

Donc, vous dites que les propositions du Livre blanc augmenteront les taxes dans les montants que vous voyez aux tableaux 3 et 4;

à ces tableaux, vous voyez d'abord les revenus supplémentaires compte tenu du taux double des surtaxes sur les sociétés.

Ceci est un revenu supplémentaire provincial. Les \$25 millions, si je ne me trompe, viennent de l'autre chiffre qui se trouve au tableau 1-3, c'est-à-dire, 427 millions de dollars de revenus produits en éliminant le double taux d'imposition. Est-ce exact?

**M. Russell:** Ce serait un taux de 52 p. 100 qui s'appliquerait dans bon nombre des provinces.

**M. Kaplan:** C'est entendu, mais ce taux de 52 p. 100 s'applique maintenant; donc l'élimination du taux double ne changerait rien, ce revenu supplémentaire existant déjà parce que quatre provinces imposent plus que les 10 p. 100 dont il est question dans le Livre blanc.

**M. Russell:** Il faudrait sans doute nous remettre au travail pour tâcher de mettre les choses au clair.

**M. Kaplan:** Je viens tout juste de le dire.

**Une voix:** C'est certainement une erreur.

**M. MacNaughton:** Évidemment, nous pouvons nous tromper, mais je suis tout à fait prêt à reconnaître que nous sommes susceptibles de faire des erreurs. Je suis prêt à réviser nos rapports avec la Commission.

**M. Kaplan:** D'accord.

**M. MacNaughton:** Je suis prêt à dire que nous pouvons commettre des erreurs. Nous n'avons jamais dit que nous n'en commettrions pas. Nous ne considérons pas que c'est parole d'évangile; je pourrais vous le dire. Nous ne l'avons jamais cru.

**Le président:** Monsieur Kaplan.

**M. Kaplan:** Je voulais simplement illustrer ceci, c'est-à-dire, que les mathématiques sont



**[Text]**

ematics is being used perhaps in an elegant manner but that the underlying facts do not support them. I only take that as one illustration. I intend to proceed with another. The reason the proposals of the Province of Ontario are more gentle or appear to be more gentle is because you assume that very considerably greater revenues will be derived so you can afford to have a very gentle system. In one respect that I would like to look at for just a moment, your system is less gentle and that has to do with the statement, Mr. Minister, that you made this morning. On page 4 at the bottom you stated:

The major reform required for vertical equity is to reduce the total tax burden on our poorest citizens

Stopping there whom did you mean by our poorest citizens? Which income bracket did you have in mind because I want to contrast that with the second half of your sentence "and to remove or reduce the income tax burden on low income families and individuals," and I want to know who are the categories that are the poorest citizens and who are the low income families and individuals?

**Mr. MacNaughton:** The poorest ones would be those whose incomes are at a level probably below the proposed exemption factor or below income tax liability at all.

**Mr. Kaplan:** Right and then those are the people who get the credit?

**Mr. MacNaughton:** That would be one group of people who would get the credit.

**Mr. Kaplan:** Right, now who are the others?

**Mr. MacNaughton:** The others would be people who may find themselves in a modest income liability category but still are low income families.

**Mr. Kaplan:** Does that run to \$4,000, \$5,000 \$6,000?

**Mr. Allan:** We are talking about individuals who have incomes ranging \$1,500 over the proposed White Paper level of exemptions, as being a range in which tax reductions would be appropriate.

**Mr. Kaplan:** So that brings them to \$2,900?

**Mr. Allan:** If a man had four children it would be around \$6,000 or \$5,700 or so.

**Mr. Kaplan:** Up to \$6,000, right.

**Mr. MacNaughton:** It varies with single, married or family category.

**[Interpretation]**

appliquées peut-être de façon élégante mais les faits n'appuient pas ces calculs. C'est une simple illustration et j'ai l'intention de vous en citer une autre. Les propositions d'Ontario semblent être moins sévères; c'est parce que vous pensez que vous aurez plus de revenus, donc vous pouvez vous le permettre. Mais votre système est un peu plus sévère, lorsqu'il s'agit de la déclaration que vous avez faite ce matin, monsieur le ministre et qui se trouve à la page 4; à la fin, vous dites que:

la réforme principale pour assurer l'équité verticale, c'est de réduire la charge fiscale pour nos citoyens pauvres.

Qui sont ces citoyens pauvres? A quelle catégorie songiez-vous ici, parce que je voudrais comparer ceci à la deuxième partie de votre phrase; pour réduire la charge fiscale des familles à faible revenu et des individus, je dois savoir quelles sont les catégories de citoyens qui sont pauvres et quelles sont celles des familles à faible revenu, et des individus.

**M. MacNaughton:** La catégorie des pauvres comprendrait les personnes dont le revenu est inférieur au niveau permettant l'exemption...

**M. Kaplan:** Donc ce sont eux qui recevraient les crédits?

**M. MacNaughton:** C'est un des groupes qui recevraient les crédits.

**M. Kaplan:** Quels sont les autres?

**M. MacNaughton:** Ce sont ceux qui reçoivent, qui gagnent de petits revenus.

**M. Kaplan:** S'agirait-il d'un revenu de \$4,000, de \$5,000 ou de \$6,000?

**M. Allan:** Nous parlons de personnes qui ont des revenus qui dépassent de \$1,500 le niveau d'exemptions prévu dans le Livre blanc; à ce niveau-là, il faudrait accorder une réduction d'impôts.

**M. Kaplan:** Ce qui fait un revenu de \$2,900.

**M. Allan:** Si un homme avait 4 enfants, le revenu serait d'environ \$5,700, \$6,000.

**M. Kaplan:** Jusqu'à \$6,000. C'est très bien.

**M. MacNaughton:** Cela varie selon la catégorie: célibataire, couple ou famille.

[Texte]

**Mr. Kaplan:** I appreciate that. In the schedule you produced this morning called Supplementary Material on Ontario's Proposals for Tax Reform in Canada, on the schedule which follows page 3, unnumbered schedule, you compare the situation of an individual, a couple, and then a family with one, two, three and four children and you compare their current income tax position with their income tax after the application of your low income allowance. Is that right?

**Mr. MacNaughton:** Are you talking about Alternative Two at the top of page 3? Is that what you are looking at?

**Mr. Kaplan:** No, this is on the chart on the page which follows page 3. This compares the circumstances of the poor and people with modest incomes with their current income tax and their taxes after the application of the low income allowance. Have you compared these two situations with the White Paper proposals as a more or less third column?

**Mr. Allan:** We have, but there is one big difference in the ones that are in the White Paper all of the schedules I think you will note put in 3 per cent employment expense allowance with a maximum of \$150 and assume away any other forms of income except employment income. They take that as the typical situation.

Yes, we have done some comparisons. There are two differences in making such comparisons. There is a revised rate structure applied. We are using the current rate structure and there is a reform, an employment expense deduction incorporated. We have not incorporated it. We tried to isolate in these examples both this and in the refundable credit the impact of that particular provision and how it alone, on the present system, can strain tax reductions on a continuous progressive curb.

**Mr. Kaplan:** I have done some comparisons, too, and I find the White Paper proposals produce a lower tax on people in the bracket from \$3,000—say, generally on people in the bracket from \$3,000 to \$8,000, a substantially lower tax than your system. Would you agree with that?

**Mr. Allan:** I do not know how you made a comparison of our system without putting all the other features in and with the incompleteness of not having a revised rate structure.

**Mr. Kaplan:** It is a general stab but my...

[Interprétation]

**M. Kaplan:** Dans le tableau que vous donnez: «renseignements supplémentaires sur les propositions de l'Ontario pour une réforme fiscale au Canada», à la page 3, vous faites une comparaison entre la situation d'une personne, d'un ménage, d'une famille avec 2 ou 3 enfants et vous comparez leur situation par rapport aux impôts, après l'application de votre système d'allocations accordées aux personnes à faible revenu. Est-ce exact?

**M. MacNaughton:** Vous parlez de la page 3?

**M. Kaplan:** Non c'est le tableau qui suit la page 3. Celui-ci compare les circonstances des pauvres, des personnes qui ont des revenus modestes avec l'impôt qu'il paie en ce moment et l'impôt qu'il paierait après l'application de votre système d'allocations. Est-ce que vous avez fait une comparaison entre ces deux situations et les propositions du Livre blanc?

**M. Allan:** Oui, mais il y a une différence; c'est que dans le Livre blanc, presque tous les tableaux tiennent compte d'une allocation de dépense de 3 p. 100 pour le chômage avec un maximum de \$150 et rejette toutes autres formes de revenus, sauf celle-là. Nous avons fait certaines comparaisons de différences... On applique la structure de Carter à laquelle viennent se greffer des changements et des déductions pour des dépenses d'emploi, ce que nous n'avons pas fait. Nous avons tenté de montrer par ces exemples et le crédit remboursable, la répercussion de ces propositions et de quelle façon elles peuvent nuire à la réduction des impôts.

**M. Kaplan:** J'ai fait des comparaisons et je constate que les propositions du Livre blanc ont pour effet un impôt inférieur pour les gens qui gagnent \$3,000 à \$8,000; ce serait un impôt de beaucoup inférieur à celui que vous prévoyez dans votre système. Êtes-vous d'accord?

**M. Allan:** Je ne vois pas comment vous avez fait votre comparaison; vous avez omis certains points et vous n'aviez pas une structure de taux révisée.

**M. Kaplan:** Eh bien c'est une idée générale...



[Text]

**Mr. Allan:** If you take a look at the following table on Section V, it is the closest thing to that general stab.

**Mr. Kaplan:** Section V of what?

**Mr. Allan:** Of the material that you have. There is a table called, Incidence of Taxation in the Lower-Income Ranges Under Two Major Ontario Proposals. It is headed up, this section, refundable credits, and it is the last page. It should be the last page of the material actually.

**Mr. Kaplan:** I have it.

**Mr. Allan:** This puts together not just the low-income allowance but the refundable credits to show the incidence of taxation, using the present rate structure and before incorporating any other reforms or revising that rate structure. The important thing to note is that you can get very significant tax relief in the one area untouched by the White Paper, that is the refunds. The second thing to note is that the low-income allowance plus partial credits achieve the same effects as increased exemptions over this range of people who most need tax reductions. Over and above that you are including the range up to \$8,000 and \$9,000 or whatever. The people primarily affected at that level would be more affected under our reforms, the big reform that affects them is the employment expense deduction. A man at \$9,000, under our proposals, would write off \$300 of income. At \$9,000, with a family of four, he may be in the 33 per cent bracket. He writes off one hundred and some dollars of tax from that particular provision. The rate structure again, as we have emphasized, does not have to be as high as the federal rate structure except above that level where they flatten it out.

**Mr. Kaplan:** I am interested in having your explanation. I have not done mine in a studied way and I have not checked it in a computer, I confess, but the estimating that I did and the material that I considered indicated that a very substantial difference existed between the White Paper proposals and your proposals based on present rates mitigated by the low income allowance. I was confirmed in my view not by the fact that this is conclusive evidence, but by the fact that you did not include a column showing the White Paper effect.

**The Chairman:** This is your last question, Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** I hoped that you would agree to prepare a schedule making assumptions which you would set forward and letting the public have a look at what I regard as one of

[Interpretation]

**M. Allan:** Eh bien, si vous jetez un coup d'œil sur le tableau suivant, à l'article 5, vous allez y trouver une idée générale.

**M. Kaplan:** Quel article 5?

**M. Allan:** Le document que vous avez. Il y a un tableau intitulé: Incidence de l'impôt au niveau du revenu plus faible, selon les deux principales propositions de l'Ontario; c'est la dernière page du document que vous avez.

**M. Kaplan:** J'ai trouvé la page.

**M. Allan:** Ceci tient compte non seulement des allocations pour les personnes à faible revenu, mais aussi des crédits remboursables en se servant de la structure actuelle non révisée, pour montrer l'incidence de l'impôt. Il est intéressant de voir qu'on peut avoir un soulagement fiscal très important dans un domaine non mentionné dans le Livre blanc: celui des remboursements. Ensuite il y a les allocations pour les revenus faibles qui arrivent au même résultat qu'une augmentation des exemptions pour les gens qui ont besoin que leur impôt soit réduit. Ensuite il y a les personnes qui gagnent de \$8 à \$9,000; les personnes les plus affectées à ce niveau le seraient davantage par nos réformes, par les réductions sur les frais d'emploi, par exemple. Un homme qui gagne \$9,000 déduirait \$300 de revenu; un autre ayant aussi \$9,000 mais une famille de 4 enfants, serait peut-être dans la catégorie des 33 p. 100; ce dernier pourrait déduire \$100 d'impôt et plus. La structure n'a pas besoin d'être aussi élevée que celle du gouvernement fédéral sauf à ce niveau où les choses sont aplanies.

**M. Kaplan:** Votre explication m'intéresse beaucoup; évidemment je ne l'ai pas vérifiée avec un ordinateur mais les prévisions que j'ai préparées indiqueraient qu'il y a une grande différence entre les propositions du Livre blanc et les vôtres sur les taux actuels, diminués par les allocations aux personnes à revenus faibles. Vous n'avez pas inclut de colonnes montrant l'effet des propositions du Livre blanc.

**Le président:** C'est votre dernière question, monsieur Kaplan.

**M. Kaplan:** J'espère que vous serez prêt à préparer un tableau pour que le public puisse voir ce qui est, selon moi, une des principales sources de revenus prévues dans vos proposi-

[Texte]

the major revenue sources of your proposal, which is high taxes on people earning between \$3,000 and \$9,000 of income.

**Mr. Allan:** Can I come back to that for one second?

**Mr. Kaplan:** Sure.

**Mr. Allan:** I think there is one key figure in the Ontario revenue proposals and it is that the total taxes on individuals and families would go down from present levels, not up. They would actually be reduced from what they are paying now and that reduction would be financed by capital gains revenues, money from big businesses and money from the resource industries. Essentially, that means in total on average, particularly at the low end, people would pay less than they are paying now.

**Mr. Kaplan:** I disagree that the revenue you propose will derive from a capital gains taxes and I would like to take that up in my next round of questions if we get another round. Mr. Chairman, am I finished?

**The Chairman:** As you are aware, Mr. Kaplan, on the second turn it is 10 minutes. Mr. MacDonald?

**Mr. H. I. MacDonald (Deputy Treasurer of Ontario and Deputy Minister of Economics):** I have been listening to the discussion here and I want to add one comment to it in two parts. First of all on the earlier point that Mr. Kaplan was making, if I followed the discussion properly, it is possible that you may have been talking at cross-purposes and I think the best thing for us to do is to prepare complete documentation for you on that \$25 million point.

On the second point, relative to the discussion we have just been having, I think if one is talking about the totality of a system that is designed to achieve certain transfers internally and one focuses on a part of it, one becomes a little concerned that one is being led down a misleading path. I think the point that you are making is that the net effect of all of these proposals is designed to have a certain effect and I think, with respect, in looking at these we should be careful to look at the total composition and not at just an integral part of the process.

**Mr. Kaplan:** You cannot take global figures and assess them as such. You have to look at the components, and I am prepared to do that.

**Mr. Allan:** Mr. Kaplan, we did one interesting thing, we compared the effectiveness of tax reductions at the low level of exemptions

[Interprétation]

tions, c'est-à-dire des impôts plus élevés pour les gens qui gagnent de \$3, à \$9,000.

**M. Allan:** Puis-je revenir sur cette question un instant.

**M. Kaplan:** Certainement.

**M. Allan:** Il y a un aspect important de nos propositions. C'est que les impôts baisseraient pour les familles et les particuliers et cette réduction serait financée par des gains sur les capitaux par les impôts provenant des grandes entreprises et des industries de ressource; donc en moyenne les gens paieraient moins qu'ils ne paient en ce moment.

**M. Kaplan:** Je ne suis pas d'accord avec ce que vous dites mais je reviendrai sur cette question s'il y a un deuxième tour de questions. Est-ce que mon temps est expiré, monsieur le président?

**Le président:** Oui. Au deuxième tour, vous aurez dix minutes. Monsieur MacDonald.

**M. H. I. MacDonald (Trésorier adjoint de l'Ontario et ministre adjoint de l'économie):** A ce point-ci de la discussion, je voudrais ajouter un commentaire en deux parties. Tout d'abord, pour revenir au premier point de M. Kaplan, si j'ai bien suivi la discussion, je pense, qu'il serait peut-être préférable que nous préparions une documentation complète au sujet du 25 millions. Ensuite, au sujet de la discussion que nous venons d'avoir, je pense que si l'on parle de l'ensemble d'un système qui permet d'arriver à certains transferts internes et que l'on insiste sur un point seulement, on peut en arriver à une voie qui est trompeuse. La conséquence directe de ces propositions doit être précise. A ce sujet, nous devrions faire attention de considérer la composition totale et c'est non seulement une partie intégrante du système.

**M. Kaplan:** Il s'agit de chiffres globaux et d'évaluation. Il faut en considérer tous les éléments et je suis prêt à le faire.

**M. Allan:** Monsieur Kaplan, il y a un point intéressant à comparer ici: l'efficacité d'une réduction de l'impôt au niveau le plus bas,



[Text]

versus other measures, and one of the interesting features that came out of it is that of the \$1 billion tax loss from increased exemptions shown in the White Paper only \$300 million will accrue to people who earn under \$5,000, and that is the feature of exemptions.

**Mr. Kaplan:** Yes, but that is made up...

**Mr. Allan:** The tax reduction effect of it is less than \$300 million.

**Mr. Kaplan:** You make that up by changing the rates, though.

**Mr. Allan:** Yes, and this is the point. You change the rate.

**Mr. Kaplan:** At any rate, I do not want to use up my time or whatever standing I may still have with the Chairman on that.

**The Chairman:** You are not using your time; you are using the time of the Committee. Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I would like to turn to the taxation of the resource industries, which appears on page 35 of your brief.

We know what the federal government proposes. First of all, it lumps together—under some rather odd, I would say, misapprehension—the oil and gas and the mineral and mining industries. I do not know where they get their similarity except perhaps as to the depletion allowances and that is the sort of link which brings them together, but you say in the middle of page 36, Mr. MacNaughton:

We urge the federal government—to recognize the right of the provinces to tax profits derived from the exploitation of their natural resources, and to leave them taxing room for this purpose.

In the light, first of all, of whatever the Province of Ontario now levies with regard either to licences or whatever charges you make to mining companies and bearing in mind in the Province of Alberta, first of all the cash consideration that has to be paid on a Crown sales and subsequently the 12½ per cent of gross with regard to oil and 15 per cent of gross with regard to natural gas and another deal for the tar sands, just how much room do you want?

**Mr. MacNaughton:** Our position here would be that we do not want any of the room we have now taken away.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** If I see a successful oil company in the Province of Alberta, it is paying into the public sector, outside of land taxes, some 62½ per cent. I am

[Interpretation]

des exemptions, comparée à d'autres mesures et il en découle une caractéristique intéressante: du milliard de dollars en perte d'impôts provenant des exemptions supplémentaires, il n'y a que 300 millions qui iront aux personnes de la catégorie de moins de \$5,000. C'est la caractéristique des exemptions.

**M. Kaplan:** Oui mais...

**M. Allan:** La réduction des impôts est de moins de 300 millions.

**M. Kaplan:** Vous changez les taux.

**M. Allan:** Oui.

**M. Kaplan:** Je ne veux pas utiliser tout mon temps là-dessus.

**Le président:** Vous ne prenez pas votre temps mais le temps du Comité. Monsieur Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Permettez-moi de passer à l'imposition des industries de ressource, ce qui apparaît à la page 35 de votre mémoire. Nous savons quelle est la position du gouvernement fédéral; ce dernier réunit d'une façon bizarre le gaz, le pétrole et les mines. Je ne sais pas par quelles similitudes, il les rattache, si ce n'est peut être par les allocations d'épuisement que ces industries reçoivent; mais à la page 36, monsieur McNaughton, vous dites au milieu de la page:

Nous demandons instamment au gouvernement fédéral de reconnaître les droits des provinces d'imposer les bénéfices qui proviennent des ressources et de leur permettre de le faire.

A la lumière de cela, d'abord, à savoir combien d'impôts l'Ontario prélève pour les licences ou quels sont les frais pour les compagnies minières et tenant compte en Alberta, d'abord, de ce qui doit être payé sur les ventes de l'État et par conséquent des 12½ p. 100 sur le pétrole et le 15 p. 100 sur le gaz naturel, pouvez-vous me dire combien de latitude vous voulez?

**M. MacNaughton:** Nous ne voulons pas que la latitude que nous avons maintenant vous soit enlevée.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** S'il y a des compagnies de pétrole de l'Alberta qui versent au secteur public, en plus de l'impôt sur les terres, environ 62½ p. 100, c'est qu'elles

[Texte]

sorry, it pays 12½ per cent of gross production as a royalty, and it pays 50 per cent or rather more corporate profits.

**Mr. MacNaughton:** I think you would have to look probably at the paragraph that preceded the one you read, Mr. Lambert. We make the observation:

Jurisdiction over natural resources in Canada was given exclusively to the provinces under the British North America Act.

We impose, and have had, a mining tax on profits attributable to the removal of natural resources now, for some time, before any income tax was proposed at all. I think this fact has been ignored in the White Paper as we state here. When we say, therefore, to recognize the right of these provinces to tax these profits we want to ensure that the extent to which we are now taxing them remains preserved. I think I am summing up our position as well as I can. You may have some other observations to make, Mr. Allan.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The net result of this is that the goose is already badly bleeding in many places, and there is a grave danger the golden egg, which is the mineral production of the country—not the revenues for the country, I do not consider that the golden egg, I am considering the economic development of the country—is in very grave danger. Going right to the provinces that have the administrative jurisdiction, and presumably have some right of tax in order to cover those administrative costs, the federal government and the provinces had damn soon better get together to determine how much that industry is going to take or be able to take insofar as taxation is concerned. How much taxing room do you think the provinces require, bearing in mind that these companies bear not quite the same level of corporate tax because they have the three-year holiday and the depletion allowances? Just how much room do you want? What do you think is fair?

**Mr. MacNaughton:** We want to retain the prior rights we have, we do not want them impeded or infringed upon in any way.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** By that do you mean pre-empted to the point that you are left with nothing? What representations have been made to the federal government in regard to this, I mean in really solid, hard talk?

**Mr. MacNaughton:** Up to this point, I suppose we have not had to concern ourselves

[Interprétation]

paient 12½ p. 100 sur la production brute et 50 p. 100 ou plus de bénéfices sur les sociétés.

**M. MacNaughton:** On peut regarder le paragraphe qui précède. On a pu faire les observations suivantes:

les ressources naturelles relèvent des provinces selon l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

ressources naturelles et nous imposons une taxe minière sur les profits dus au déplacement des ressources naturelles depuis longtemps, avant même toute proposition d'impôt.

Je pense que cela a été omis dans le Livre blanc comme nous le disons ici. Lorsque nous réclamons le droit des provinces d'imposer ces bénéfices nous voulons nous assurer que la mesure dans laquelle nous les imposons sera préservée. Je pense que je résume ainsi notre proposition. Vous avez peut-être d'autres remarques à faire, monsieur Allan?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Eh bien! la poule aux œufs d'or en perd beaucoup à bien des endroits. Il y a un grand danger que la production minière qui est la plus importante, au Canada ne fournisse pas assez de revenus au pays. Je considère le développement économique du pays en danger. Voilà ce que je voudrais savoir. Les provinces qui ont la compétence, du moins la compétence administrative, ont le droit d'imposer pour couvrir les frais administratifs. Le gouvernement fédéral et les provinces feraient bien de se réunir pour déterminer combien cette industrie en prendra ou pourra en prendre pour ce qui est de la fiscalité. Quelle latitude d'imposition demandent les provinces, tenant compte du fait que ces compagnies n'ont pas exactement le même niveau d'impôt sur les sociétés parce qu'elles ont la vacance fiscale de trois ans et déduction pour épuisement? Qu'est-ce qui vous paraît juste?

**M. MacNaughton:** Eh bien! nous voulons garder les droits que nous avons; nous ne voulons pas qu'ils soient entravés ni diminués d'aucune façon.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Par cela, vous voulez dire au point de ne plus rien avoir. Quelles instances ont été faites au gouvernement fédéral à ce sujet, en terme bien clair et net?

**M. MacNaughton:** Jusqu'à ce point, nous n'avons pas eu à nous en préoccuper beau-



[Text]

about it too much because we have had these sources of revenue, which our resource industries have found it possible to live with without any serious impairment of their ability to produce what they produce and live within our jurisdiction and prosper. I think that is exactly what concerns us because we would be concerned about pre-empting anything that would injure these people to the point where they would stop performing what they are now doing.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** In my own province that administration has not had to implement a retail sales tax but the burden of the retail sales tax in effect has been loaded onto the back of the oil and gas industry. In other words, the resources belonging to the people of the Province of Alberta have been used to give them revenues which they have not had to pay for through a retail sales tax. How about in Ontario?

**Mr. MacNaughton:** We were not as fortunate as your Province of Alberta.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Minister, again I have to stress the fact that your voice is not registering in the microphone.

**Mr. MacNaughton:** There have been many occasions when Ontario wishes they had been as foresighted as the Province of Alberta in terms of determination of revenues accruing from the resource industries. We have not done it the way you have.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** No, but there are limitations to this, Mr. MacNaughton, the natural gas, fortunately I would say, is in a seller's market; oil is very close to being in a buyer's market. There is not that much scope as to how much will be loaded on to the back of the end product for the consumers. I put it to you that Ontario and Quebec and British Columbia are all different in that you are selling your mineral resources on the international market and you, the Province of Ontario, have not a damn thing to say about the price or control over it.

**Mr. MacNaughton:** That is true.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Now how much room do you want for taxation. Is that not dictated for both the federal government and the Province of Ontario, and the provinces I should say, by the price on the international market?

**Mr. MacNaughton:** Yes, of course, sure it is. To a very considerable extent other than probably natural gas which is consumed to a very considerable extent in Canada.

[Interpretation]

coup parce que nous avons eu cette source de revenu que l'industrie des ressources a pu maintenir en produisant et en prospérant. Je pense que c'est exactement ce qui nous concerne car nous tâchons de prévenir tout ce qui pourrait nuire à ces personnes et les empêcher d'avoir un aussi bon rendement.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Dans ma province, le gouvernement n'a pas eu besoin d'appliquer une taxe de vente mais le fardeau de la taxe de vente revient à l'industrie du gaz et du pétrole. En d'autres termes, les ressources qui appartiennent à la population de l'Alberta ont été utilisées pour leur fournir des revenus qu'ils n'ont pas eu besoin de payer au moyen d'une taxe de vente. Que dire de l'Ontario?

**M. MacNaughton:** Nous n'avons malheureusement pas autant de chance que vous.

**Le président:** Je m'excuse, monsieur le ministre, vous parlez trop loin du micro. On ne peut vous entendre.

**M. MacNaughton:** Eh bien! à plusieurs reprises, l'Ontario aurait voulu avoir le nez aussi fin que l'Alberta pouvoir déceler une augmentation des revenus des industries de ressources. Cela n'a pas été fait, ici.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Mais il y a des limites à cela. Pour le gaz naturel heureusement, il y a un marché de vente; pour le pétrole, c'est presque un marché pour les acheteurs. Il est difficile de prévoir ce qui reviendra en produit définitif au consommateur. Mais l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique vendent leurs ressources minérales sur le marché international et l'Ontario n'a rien à dire au sujet du prix.

**M. MacNaughton:** C'est vrai.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Quelle latitude voulez-vous pour l'impôt? N'est-ce pas dicté à la fois pour le fédéral pour l'Ontario et les autres provinces, par le prix sur le marché international?

**M. MacNaughton:** C'est juste. Dans une large mesure, pas seulement pour le gaz naturel qui est consommé en grande quantité au Canada.

[Texte]

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The natural gas that is sold in Canada is just a drop in the bucket.

**Mr. MacNaughton:** It is getting bigger all the time.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** This is right, but what I am talking about is the mineral resources of the provinces outside of Alberta with its natural gas. But your iron ore, your base metals from this province, basically the price of them is determined on the international market.

**Mr. MacNaughton:** That is true.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** That is fine. My own theory, Mr. Chairman, is that both levels of government unfortunately have forgotten that little fact of life. That is all.

**The Chairman:** Mr. Gillespie, followed by Mr. Ritchie.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, I would like to go back to the area Mr. Whicher was dealing with, the question of small business. There are a number of references to small business and the need to support it, encourage it and help it to flourish.

There is a section on page 32 as follows:

We find it difficult to support the general proposition that incorporated small business should necessarily receive the same tax treatment as partnerships and proprietorships.

I think this is an area that is fundamental to the White Paper. We have heard a number of people talk about the need to assist small business, but you tend to be ready to suggest a treatment for partnerships and proprietorships which would be different from that of incorporated small business and I would invite you, Mr. MacNaughton, to elaborate on your thoughts.

**Mr. MacNaughton:** Yes. You might help me again, Mr. Allan. My interest personally lies largely in the incorporated small businesses and I have not addressed myself to the secondary factor, so maybe Mr. Allan can help me out there.

**Mr. Allan:** You are asking basically whether we propose that proprietorships and partnerships be taxed differently from small business which compete with them, and I think we would say no, where they are generally comparable or similar. That is not necessarily

[Interprétation]

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Le gaz naturel vendu ici ne représente qu'une goutte d'eau dans le verre.

**M. MacNaughton:** Elle s'élargit de plus en plus.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je parle des ressources minières des provinces, autres que l'Alberta qui a le gaz naturel. Il y a le minerai de fer, les métaux de base dont le prix est généralement déterminé sur le marché international.

**M. MacNaughton:** C'est vrai.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je crains, monsieur le président, que les deux niveaux du gouvernement aient oublié ce simple petit fait. C'est tout ce que j'ai à dire.

**Le président:** Monsieur Gillespie, suivi du Dr. Ritchie.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, je voudrais revenir à la question mentionnée par M. Whicher au sujet des petites entreprises. Il y a un certain nombre de références aux petites entreprises quant au besoin de les appuyer, de les encourager, et de les aider à progresser. A la page 32, il y a un article qui dit:

Il est difficile d'accepter la proposition générale que des petites entreprises constituées en société reçoivent nécessairement les mêmes traitements que les sociétés de personnes et les entreprises individuelles.

Je pense que ce domaine est fondamental pour le Livre blanc. Nous avons entendu un certain nombre de personnes, parler du besoin d'aider les petites entreprises mais on a tendance à suggérer un traitement qui serait différent pour les petites entreprises constituées en sociétés. Monsieur MacNaughton, je vous inviterais à en parler un peu plus longuement.

**M. MacNaughton:** Monsieur Allan, vous pourriez peut-être m'aider un peu s'il vous plaît.

Je m'intéresse principalement aux petites entreprises constituées en sociétés et je n'ai pas parlé des facteurs secondaires dans ce cas. Peut-être pourriez-vous en parler, monsieur Allan.

**M. Allan:** Monsieur Gillespie, vous demandez principalement si l'on devrait taxer les associations et entreprises individuelles différemment des petites entreprises qui leur font concurrence. Nous dirions non. On peut généralement les comparer. Ce n'est pas nécessairement



[Text]

a reason for establishing a small business incentive or the closely-held or widely-held distinction as set out in the White Paper.

Since we began our work on this thing we have looked at the small business area; we were looking at it rather intensively before Mr. Benson established his special committee. Some of the work that we did lay behind the criteria that we set out for an incentive. For instance, it seems one feasible alternative for a system of incentives is to provide incentives to individual Canadians rather than to companies at all; to restructure the incentive as an individual incentive where a man has a 25 per cent stake in a business or 25 per cent of his working time. This would be a fundamentally different kind of incentive which could be restricted to Canadians.

**Mr. Gillespie:** Would this be related to the closely-held concept?

**Mr. Allan:** No. This would cover those people that are proprietors and farmers.

**Mr. MacNaughton:** Is proprietorships and partnerships what you have in mind?

**Mr. Allan:** Partnerships and small incorporated businesses. You could tie the incentive to the principal interest in the concern rather than to the form of business activity itself.

**Mr. Gillespie:** How would you do it?

**Mr. Allan:** As I said, it is an alternative, and a fundamental one, that would have to be explored thoroughly. But we have set out several thoughts and have not elaborated or tested them sufficiently to set them before you because it is different. It is a brand new area.

**Mr. Gillespie:** Mr. Allan, every time we ask someone this question we get exactly the same kind of answer, "Well, we have thought about it but we still are thinking about it and are not ready to talk about it". You have rejected the dual rate of corporation tax for small incorporated business. You suggested that some other method might be useful to help them. You also have suggested that it is not necessary to treat unincorporated business the same way but that it should be assisted. But when we get down to the question of how, you back off. As a Committee we are interested in getting some ideas. Too many people have come to us and talked about the desirability of assisting small business, and I think there is great sympathy

[Interpretation]

rement une raison pour établir ces incitations pour les petites industries ou une distinction entre société fermée et ouverte telle qu'établie dans le Livre blanc.

Comme nous avons commencé notre travail là-dessus, nous avons étudié cela de façon assez intensive avant que M. Benson ne mette ce Comité sur pied. Une partie de notre travail reposait sur les critères établis en vue de la création de cet encouragement. Il semble qu'on pourrait fournir ces stimulants à des individus canadiens au lieu des sociétés. Il faudrait restructurer les stimulants lorsqu'un individu a une part de 25 p. 100 dans une entreprise, ou 25 p. 100 du temps de son travail. Ce serait un stimulant différent réservé aux Canadiens.

**M. Gillespie:** Est-ce que cela se rattache aux sociétés fermées?

**M. Allan:** Non, c'est ce qui couvre les propriétaires et les agriculteurs.

**M. MacNaughton:** Est-ce que vous songez aux associations et aux entreprises individuelles?

**M. Allan:** Les associations et les petites entreprises constituées en société. On pourrait relier l'incitation à l'intérêt principal au lieu de la relier à la forme d'activité elle-même.

**M. Gillespie:** Comment le feriez-vous?

**M. Allan:** C'est une possibilité qu'il faut étudier à fond mais que nous n'avons pas élaborée suffisamment encore. C'est un domaine différent.

**M. Gillespie:** Chaque fois que nous posons cette question, on nous donne la même réponse: «On y a déjà pensé, on y pensera, on y pense encore mais on n'est pas encore prêt à en parler». Vous avez rejeté le double taux d'impôt sur les sociétés pour les petites entreprises constituées. Vous avez suggéré que d'autres méthodes pourraient être utilisées pour les entreprises non constituées; vous dites qu'il n'est pas nécessaire de les traiter de la même façon mais qu'elles devraient être aidées. Lorsque nous arrivons au «comment» aider ces entreprises, vous reculez devant la question. Le Comité voudrait avoir une idée; trop de gens nous ont parlé du fait qu'il serait souhaitable d'aider les petites entreprises et je pense qu'autour de cette table, l'idée est

[Texte]

around this table for that, but what we want is some ideas, some specifics.

**Mr. Allan:** It is quite obvious that Mr. Bryce's committee may come up with that result. If there are not palatable alternatives you simply set an arbitrary definition of what is small and cut that dual rate off for the large corporations. There is a fair bit of money in that and it leaves the present incentive, which has worked reasonably well.

**Mr. Gillespie:** Is this what you are coming back to?

**Mr. Allan:** This is an option.

**Mr. Gillespie:** Well you seemed to reject it earlier today and also in your brief.

**Mr. Allan:** Well, it is messy, because it covers everything, it does not pinpoint anything, it does not direct in a positive way the incentive money to get particular results. We are suggesting that there are some particular results—growth, Canadian ownership and so on.

**Mr. Gillespie:** We agree with you. That is not in issue. The only point at issue right now is now, not the desirability.

**Mr. Allan:** It is obviously the "how" that set Mr. Benson to work to give Mr. Bryce the job of coming up with some options.

**Mr. Gillespie:** We hope to hear from Mr. Benson and Mr. Bryce in a matter of a few weeks and we will be asking the same kind of questions. Right now you are before us, you have suggested that we should reject the split rate, you have suggested that there are other ways of dealing with this, and I want to hear what they are.

**Mr. MacNaughton:** If I may interject, are you reasonably satisfied with what we say at the level of small incorporated business? We have made some positive and I think rather definite suggestions in that field.

**Mr. Gillespie:** What are they?

**Mr. MacNaughton:** First of all, the suggestion as far as revenues are concerned is that we do not give it to large corporations, and that is capable of definition. Anybody can take a stab and find a definition as to what separates small business from large business. It may be arbitrary but that can be done.

**Mr. Gillespie:** Anybody earning over \$50,000 pretax?

[Interprétation]

populaire mais nous voudrions quelque chose de plus précis.

**M. Allan:** Il est assez évident que le Comité de M. Bryce en parlera peut-être; s'il n'y a pas d'autres possibilités, il faudra établir une définition arbitraire de ce qu'est une petite entreprise et couper le double taux pour les grandes sociétés. Une grosse somme d'argent est engagée dans cette affaire qui conserve le stimulant actuel qui somme toute fonctionne assez bien.

**M. Gillespie:** Est-ce à cela que vous revenez?

**M. Allan:** C'est une option.

**M. Gillespie:** Vous sembliez l'avoir rejetée aujourd'hui et dans votre mémoire.

**M. Allan:** C'est compliqué car cela couvre tout mais ne spécifie rien en particulier; le stimulant n'est pas mentionné comme permettant d'obtenir des résultats précis. Il y a certains résultats comme la croissance, la propriété canadienne etc.

**M. Gillespie:** Nous sommes d'accord avec vous, mais ce qui nous importe, c'est le «comment» et non pas le fait de savoir si c'est souhaitable ou non.

**M. Allan:** C'est ce «comment» qui a décidé M. Benson à demander à M. Bryce de présenter différentes possibilités.

**M. Gillespie:** Nous espérons entendre MM. Bryce et Benson d'ici quelques semaines et nous leur poserons exactement le même genre de questions. En ce moment, vous êtes avec nous et vous avez suggéré de rejeter le double taux et vous avez dit qu'il y avait d'autres façons d'y arriver; je voudrais savoir ce qu'il en est.

**M. MacNaughton:** Êtes-vous raisonnablement satisfait de ce que nous disons au niveau des petites entreprises constituées en sociétés. Nous avons fait et présenté des instances bien définies à ce sujet.

**M. Gillespie:** Quelles sont-elles?

**M. MacNaughton:** D'abord, une suggestion au sujet du revenu: ne pas le donner aux grandes sociétés et nous pouvons en prouver la raison. N'importe qui peut trouver une définition à savoir ce qui sépare les petites entreprises des grandes; c'est peut-être arbitraire mais cela peut être fait.

**M. Gillespie:** Pour ceux qui gagnent plus de \$50,000 avant de payer l'impôt.



[Text]

**Mr. MacNaughton:** Let us call it \$100,000 just for sake of a figure. Maybe that is a more viable figure to distinguish between small and large.

**Mr. Gillespie:** All right.

**Mr. MacNaughton:** To be arbitrary let us use that suggestion. We suggest that above that maybe there has to be degrees both ways, maybe it has to be worked out both ways. Nevertheless you can split off the dual rate at some point in time where it is not very meaningful against substantial earnings. But there is a level that is presently applicable, \$35,000 of earnings, which is very very important and maybe that should be raised. Maybe that should be \$50,000, I do not know. But in this ball park somewhere there is a definition. Let us use the present \$35,000 for a start as to what characterizes small incorporated business. Now the dual rate is very very helpful to businesses in that category—or even if they proceed up to \$100,000, or whatever arbitrary figure that may work. Anybody's guess is good on that one. But there is a level of large corporate earnings where, say, the extra \$8,000 is nothing more than a drop in the bucket. If it is denied that that level, if we take it off at that level then it provides something more into the total income stream to do other things with.

**Mr. Gillespie:** It is not going to provide, Mr. MacNaughton, what you think it is going to provide. If you take it up to \$100,000 you are suggesting here on page 45 that there is \$150 millions to be gained by lifting...

**Mr. MacNaughton:** I do not know what the figure is. We could say \$50,000 or \$60,000, but there is a figure.

**Mr. Gillespie:** I think Mr. Allan would confirm that, if you lift it up to \$100,000.

**Mr. Allan:** There is a figure. This is based on a dormant kind of stable operating company where the man is taking his salary out and picking it over, and an incentive has not helped him. He is just getting lower taxes and he is using it for consumption. He is not reinvesting it. The present incentive is not working to do something positive. It is giving him a tax break and nothing more. And it is giving the large companies an effective rate of 49.2 per cent maybe instead of 50 per cent.

**Mr. MacNaughton:** But if those earnings are retained is it not then a different story?

**Mr. Gillespie:** It is one thing to talk about the desirability, it is another to translate the desire into some kind of a specific proposal

[Interpretation]

**M. MacNaughton:** Disons \$100,000, à titre d'exemple. C'est peut-être un meilleur chiffre pour établir la distinction entre petit et grand.

**M. Gillespie:** Très bien.

**M. MacNaughton:** Pour être arbitraire, servons-nous de cette suggestion. Ensuite, nous suggérons qu'il devrait y avoir des degrés des deux côtés peut-être. Néanmoins, on peut diviser le double taux à un certain point lorsqu'il a plus d'importance par rapport à un revenu substantiel. Mais il y a un niveau de \$35,000 de revenu qui est très important et devrait peut-être être augmenté jusqu'à \$50,000. Mais il y a une définition quelque part. Utilisons les \$35,000 pour savoir ce qui caractérise une petite entreprise; le double taux est très utile pour les entreprises de cette catégorie et même si cela va jusqu'à \$100,000 ou quelque autre chiffre arbitraire que l'on puisse trouver. Votre opinion vaut bien la mienne là-dessus. Mais il y a un niveau de revenus de grandes sociétés où disons \$8,000, ne représente pas plus qu'une goutte d'eau.

Si l'on applique le système à ce niveau, le courant de revenu s'en verra grossi, et cela permettra de faire autre chose.

**M. Gillespie:** Cela ne fournira pas autant d'argent que vous croyez, monsieur MacNaughton. Si vous augmentez à \$100,000, vous suggérez ici à la page 45 un profit de 150 millions sur ce relèvement.

**M. MacNaughton:** Je ne sais pas quel est le chiffre. Nous pourrions supposer \$50,000 ou \$60,000, mais je sais qu'il y a un chiffre exact.

**M. Gillespie:** Si le chiffre était élevé à \$100,000, M. Allan le confirmerait.

**M. Allan:** Il existe un chiffre qui provient d'une sorte de compagnie stationnaire où un homme retire un salaire insuffisant, le stimulant ne lui étant d'aucune aide. Il reçoit moins d'impôt et l'utilise pour la consommation; il ne le réinvestit pas. Le présent stimulant ne sert pas à faire quelque chose de positif; il le soulage de l'impôt, pas plus, et il diminue le taux effectif des grandes sociétés à 49.2 au lieu de 50 p. 100, je crois.

**M. MacNaughton:** Mais si l'on retient ces profits, n'est-ce pas différent?

**M. Gillespie:** C'est une chose de dire que cela est souhaitable, c'en est une autre de transformer ce désir en proposition précise à

[Texte]

around a definition, and this is something which in my view you have failed to do. You are not the first to have failed in this regard. Almost everybody who has come before us and spoken on this point has been short of answers when it came to what they would put in place of the split rate. This is why I am trying to test you in this particular area. It would be very helpful to us if someone could come up and say they have thought through an alternative proposal, but I do not see that you have.

**Mr. MacNaughton:** Maybe we still can provide you with some ideas along that line. The White Paper did not provide any. It did not provide any alternatives. It just said it was going to stop it, that is all.

**Mr. Gillespie:** That is exactly why I am asking these questions, Mr. MacNaughton.

**Mr. Allan:** Nor did it provide the data or any other subsequent data that we have in order to make a good assessment of the kind of things. What Mr. Bryce's committee is going to have to do is get that data to find out who is at what position now, because that is essential to come up with any kind of effective incentive. From the beginning of the White Paper we have had a desperate lack of corporate data, so we had to go to a lot of other sources.

**Mr. Gillespie:** That is one area we have been talking about. Primarily this discussion almost always revolves around incorporated small business. But the other aspect is unincorporated small business and too often the discussion just slides off. And here again, with respect, I think your brief is short, that it does not come up with any particular views, nor have you stated any, as to how you are going to provide for the genuine growth situation in an unincorporated business. Perhaps you are assuming that all genuine growth situations will be incorporated, in which case there is no problem—and if you are I would like you to say so.

**Mr. Allan:** I think that would be an extreme assumption.

**Mr. Gillespie:** But you do not have any other view on the unincorporated.

**Mr. Allan:** The White Paper focuses on one problem, the small incorporated business, which really is like a proprietorship, and maybe it is a good principle to try to tax them the same way or at least at the same levels. There is agreement in our brief that there is a range there in which that problem

[Interprétation]

partir d'une définition et à mon avis, vous n'avez pas réussi à le faire. Vous n'êtes pas le premier à avoir échoué; presque tous ceux qui sont venus ici et qui ont parlé de cette question n'avaient pas les réponses pour la question à savoir ce qui pourrait remplacer le partage du taux. C'est pour cela que je vous pose des questions sur ce point; ce serait très utile pour nous que quelqu'un trouve une autre possibilité; mais je ne pense pas que vous l'ayez fait.

**M. MacNaughton:** Peut-être que nous pourrions vous donner quelques idées. Le Livre blanc ne l'a pas fait; il n'a fourni aucune réponse. On a simplement dit qu'on en trouverait une, c'est tout.

**M. Gillespie:** C'est exactement pour cela que je vous pose ces questions, monsieur MacNaughton.

**M. Allan:** Le Livre blanc n'a pas fourni de données subséquentes pour faire une bonne évaluation et c'est ce que le comité de M. Bryce devra faire pour savoir dans quelle position nous sommes en ce moment; c'est là un procédé essentiel pour trouver des stimulants efficaces. Dès le début du Livre, nous n'avons pas suffisamment de données; alors, il nous faut aller les chercher à d'autres sources.

**M. Gillespie:** Nous en avons déjà parlé. Cette discussion tourne toujours autour des petites entreprises constituées en société. Il y a un autre aspect important à considérer: ce sont celles qui ne sont pas constituées en petites sociétés et encore une fois, en toute déférence, je pense que votre mémoire ne présente pas d'opinion particulière à savoir comment fournir une aide aux entreprises non constituées en société, qui sont en pleine croissance. Vous supposez peut-être qu'elles seront toutes constituées en sociétés; dans ce cas, il n'y a pas de problème. Si c'est ce que vous croyez je voudrais bien que vous le disiez.

**M. Allan:** Je pense que ce serait une hypothèse extrême.

**M. Gillespie:** Mais vous n'avez pas d'autres opinions à ce sujet?

**M. Allan:** Comme on l'a dit dans le mémoire, le Livre blanc insiste sur un problème: celui des petites entreprises non constituées qui somme toute, sont comme des entreprises individuelles et c'est peut-être un bon principe que de les imposer de la même façon ou du moins au même niveau. Dans



[Text]

has to be handled by having roughly equivalent taxation rather than a break for the incorporated man. But until you start your definitions and do the kind of things that you were suggesting you are not very far ahead, other than setting out general criteria.

**Mr. Ritchie:** On the point about the unincorporated small business, in a general way the White Paper is going to increase his rate because presumably he generally will have to fall in the \$10,000 to \$25,000 bracket. Mr. Chairman, I would like to return to the resource industries Mr. Lambert touched on. It seems to me you have a sort of double taxation here in that the provinces have royalties. As well as that, some mining companies build social facilities such as roads, schools and so on. Are these allowable at present in federal taxes?

**Mr. MacNaughton:** Certainly not to my knowledge. I cannot say whether they are or not. I am rather convinced that they are not. These are expenditures that are not allowable for tax purposes.

**Mr. Ritchie:** Do you think they should be, or how should the provinces federally arrive at say a mine in a most remote place where I presume the mining company has to build facilities to get people to go there?

**Mr. MacNaughton:** I think we have expressed ourselves somewhere in this brief as far as I am aware as indicating that we feel that there should be some consideration given to these capital expenditures of the expense factors that develop by industries such as resource industries where they provide for roads, they provide for facilities, they provide for living accommodation for staff. They do a number of things like this. I think we comment on that on page 36, paragraph 2, where we say:

Probably the most significant contribution of mining is its role in promoting better the regional balance. Viable communities have been created in the North and other remote regions of Canada, where mining is the only base of economic development.

It is all there is there. They open up these areas. They undertake expenditures on roads, they build themselves hospitals, schools. They provide services that would be provided under any other circumstances by municipalities and we rather think it is something that might well be taken into consideration when

[Interpretation]

notre mémoire, on dit qu'il faut s'en occuper et que ce problème doit plutôt être résolu par une imposition équivalente. En tant que vous n'aurez pas commencé à trouver ces définitions et à appliquer nos propositions, vous n'êtes pas très avancé.

**M. Ritchie:** Au sujet des petites entreprises non constituées en société, le Livre blanc stipule qu'il faudra augmenter leur taux en supposant qu'elles tomberont dans la catégorie des tranches de \$10,000 à \$25,000. Monsieur le président, je voudrais revenir à l'industrie des ressources dont M. Lambert a déjà parlé. Il semble qu'il y a une double imposition ici du fait que les provinces ont des droits. Dans le cas de certaines sociétés minières qui ont des installations sociales comme des routes, des écoles, etc., est-ce que ce sont des frais déductibles à l'heure actuelle au niveau de l'impôt fédéral?

**M. MacNaughton:** Pas que je sache, non. Je suis convaincu du contraire. Ce sont des dépenses non déductibles.

**M. Ritchie:** Et bien, pensez-vous qu'elles devraient l'être? ou comment les provinces arriveraient à favoriser ces endroits éloignés où les compagnies minières doivent avoir des installations pour inciter les gens à s'y rendre.

**M. MacNaughton:** Eh bien, nous nous sommes prononcé sur ce point dans le mémoire. D'une certaine façon, il faudrait prêter attention à ces investissements comme dans les industries des ressources qui fournissent des routes, des installations, des logements pour le personnel, etc. Je pense que nous avons commenté cela à la page 36, paragraphe 2, où nous disons ceci:

La contribution la plus importante des mines a été d'améliorer l'équilibre de certaines régions; des sociétés viables ont été créées dans le Nord et dans d'autres contrées éloignées du pays où l'industrie minière est la base du développement économique.

On ouvre ces régions; il y a des dépenses pour les routes; on construit des hôpitaux, des écoles, des services qui seraient fournis dans n'importe quel autre cas par les municipalités et nous croyons que cela devrait être considéré lorsqu'on considère l'imposition des industries de ressources.

[Texte]

taxing of resource industries is taken into account.

**Mr. Ritchie:** In a general way it would seem as though the activity of mining depends on the tax, assuming the mines are there. If you tax a lot you get a relatively small activity; if you tax a little you may get a lot of activity.

**Mr. MacNaughton:** There is a period of time in the development of a mining industry, shall we say, where there should be very, very liberal exemptions and there are now. I am talking about development costs.

**Mr. Ritchie:** Do you mean this on a particular mine or over the whole industry?

**Mr. MacNaughton:** I am talking about individual mines but most big mines start off being small ones and there is a period of time in there where there are certain generous allowances made. There is another situation, of course, when a mine becomes a big profitable venture. Then we think maybe the application of taxation becomes a different story.

**Mr. Ritchie:** Do you think that the suggested taxes on mining and so on are exceptionally severe compared to what they were?

**Mr. MacNaughton:** It is my opinion that they are severe enough.

**Mr. Ritchie:** The proposed ones?

**Mr. MacNaughton:** They are severe enough.

**Mr. Ritchie:** Now, speaking of the mining brief, I understand that the loss of depreciation changes would reduce the over-all attractiveness of mining to some extent but secondly in the transference of dividends, intercompany dividends, that the Canadian investor would be at a severe disadvantage as compared to a foreign investor. Do you agree with this?

**Mr. MacNaughton:** It is a possibility, yes, and it is a probability. We set out on page 37 our proposals, our consideration in this field. At least we did something there, Mr. Gillespie. We did set out some ideas. Now, we find that others agree with us, particularly that definition of expenses where social facilities are involved. The Province of Quebec shares our views in this respect as well.

**Mr. Ritchie:** One of your suggestions is additional incentive to stimulate activity in remote areas of particular need. Should this

[Interprétation]

**M. Ritchie:** De façon générale, il semble que les activités minières dépendent de l'impôt. Si vous imposez beaucoup, l'activité sera réduite et vice-versa.

**M. MacNaughton:** Eh bien, il y a une période de temps au cours du développement d'une industrie minière pendant laquelle il devrait y avoir des exemptions très libérales comme il y en a maintenant. Je veux parler de coût de développement.

**M. Ritchie:** Parlez-vous pour une mine en particulier ou pour l'ensemble de cette industrie?

**M. MacNaughton:** Non, je parle de mine individuelle, mais toute grosse mine est d'abord petite et il y a une période de temps où des allocations généreuses sont accordées. La situation change lorsque la mine devient une entreprise rentable. L'application des impôts devient alors différente.

**M. Ritchie:** Pensez-vous que nos suggestions pour l'impôt sont très sévères comparées à ce qu'était la situation auparavant.

**M. MacNaughton:** Eh bien, je suis d'avis que c'est assez strict.

**M. Ritchie:** Vous parlez de nos propositions?

**M. MacNaughton:** Oui, Je dis qu'elles sont rigoureuses.

**M. Ritchie:** Maintenant en parlant des mémoires, il semble que les changements et pertes d'amortissement contribueraient à réduire l'attrait des mines dans une certaine mesure du moins. Deuxièmement dans le transfert des dividendes et les dividendes collectifs, l'investisseur canadien serait fortement désavantagé par rapport aux investisseurs étrangers. Êtes-vous d'accord?

**M. MacNaughton:** C'est une possibilité, oui. Nous faisons nos propositions à la page 37. Au moins nous avons fait quelque chose dans ce cas monsieur Gillespie, nous avons émis quelques idées; d'autres sont peut-être d'accord avec nous sur la définition des dépenses pour les installations sociales; le Québec est d'accord avec nous sur ce point.

**M. Ritchie:** Nous avons suggéré un encouragement supplémentaire pour stimuler l'activité économique dans les régions éloignées.



[Text]

come from the federal or provincial governments or a combination of both, and what form do you suggest they might take?

**Mr. MacNaughton:** If it is to provide for definitions of allowable expenses, I presume both the federal and provincial governments would be caught up in that to some extent back to the sharing of that particular tax field. So anything that was initiated at the federal level hopefully would be compatible and the provinces would automatically pick up some of that cost.

**Mr. Ritchie:** Do you believe that this proposed change of resource industry would direct capital out of the resource industries into manufacturing?

**Mr. MacNaughton:** I cannot say we ever gave that possibility any thought. We would be more concerned about any increase in the area of taxation against resource industries as to whether they might not move elsewhere altogether.

**Mr. Ritchie:** And finally, you said:

full deductibility of provincial mining taxes;

However, do you foresee any conflict? If mining taxes rise, presumably the federal taxes decrease; if the federal taxes increase then there is less mining.

**Mr. MacNaughton:** Well, I would see a companion feature there. I would think that is an area where provincial taxation should not be increased unless there was some reasonable consultation with the federal authorities because if it is to be an allowable expense, it would have the reverse effect of allowing a province to certainly pre-empt the federal government's position in this thing and if we believe in partnership it should work both ways.

**The Chairman:** Mr. Mahoney.

**Mr. Mahoney:** Mr. Chairman, in Mr. Lambert's line of questioning he was indicating a burden of taxation on the resource industries that involved an accumulation of income taxes plus royalties plus other things. Do you accept the proposition that a royalty is a tax? Do you charge—I am afraid, sir, that the recorder does not record nods or shakes.

**Mr. MacNaughton:** No, we think there is a difference. What we charge under our various statutes we categorize more as a charge for the depletion of the resource itself.

**Mr. Mahoney:** It is a selling price for something that the Crown in the right of Ontario

[Interpretation]

Est-ce que cela devrait venir du gouvernement fédéral, des provinces ou des deux à la fois? Quelle est la formule qui devrait être adoptée à votre avis?

**M. MacNaughton:** Eh bien, si l'on parle des dépenses qui peuvent être déduites, je pense que le gouvernement fédéral et les provinces y seraient mêlés dans une certaine mesure et pourraient se partager le domaine. Alors, toute initiative fédérale serait compatible et les provinces paieraient seulement une partie du coût.

**M. Ritchie:** Pensez-vous que ce changement proposé dans les industries des ressources encouragerait le capital à se diriger vers les industries manufacturières?

**M. MacNaughton:** Eh bien, nous n'avons jamais songé à cette possibilité; nous nous préoccuperions plutôt de l'augmentation possible de taxes pour les industries de ressources à savoir si elles ne déménageraient pas toutes en même temps ailleurs.

**M. Ritchie:** Vous parlez de la déduction complète des taxes minières provinciales; prévoyez-vous des conflits si les taxes minières augmentent et si les taxes fédérales diminuent; si les taxes fédérales augmentent, l'activité minière diminuera.

**M. MacNaughton:** Eh bien, je verrais un autre élément ici; l'imposition provinciale ne devrait pas être augmentée à moins qu'il n'y ait des consultations suffisantes avec le fédéral; car si ces dépenses peuvent être déduites, les provinces auront une position de priorité sur le fédéral et je pense que si nous croyons au principe de l'association cela doit fonctionner dans les deux sens.

**Le président:** Monsieur Mahoney.

**M. Mahoney:** Monsieur le président, pour faire suite aux questions de M. Lambert qui a parlé du fardeau des impôts et des redevances sur les industries minières, est-ce que vous êtes d'accord qu'une redevance représente un impôt?

**M. MacNaughton:** Nous pensons qu'il y a en effet une différence; ce que nous imposons en vertu de nos lois c'est plutôt pour l'épuisement des ressources elles-mêmes.

**M. Mahoney:** C'est un prix de vente sur quelque chose que vous vendez à quelqu'un

[Texte]

owns that you are selling to somebody else to use.

**Mr. MacNaughton:** It is a provincial resource, yes.

**Mr. Mahoney:** That would be my impression of it. Do you charge royalties in addition to the mining tax that you levy as far as mining companies are concerned?

**Mr. MacNaughton:** No. Dr. Ismail, would you like to explain that in some detail.

**Dr. F. Ismail (Taxation and Fiscal Policy Branch, Government of Ontario):** The Ontario Government charges or imposes some royalties with regard to the oil industries and in addition to the mining profit tax they charge royalties on some of the minerals like iron ore but mainly from the oil industries, that is mainly royalties, not the mining companies.

**Mr. Mahoney:** The mining tax is of great interest to me. Did your mining tax start out in the form it is, a tax on profits on mine operations, or has it evolved from a royalty system?

**Dr. Ismail:** No, as a matter of fact, we prefer the proper tax because it discriminates between rich iron ore and low grade ore. Because if you impose royalties there is no discrimination here. You are discriminating against the low-grade ore. It would be a flat royalty regardless of the quality of the ore you extract. This is why we prefer the mining profit tax—because it is fair enough.

**Mr. Mahoney:** Well, is the rationale of the mining tax in part at least the concept of recapturing value for something that the Crown in the right of the Province of Ontario owns that is being sold?

**Dr. Ismail:** That is right. That is the justification for the mining profit tax in Ontario. It is the main justification for that.

**Mr. Mahoney:** So that is the principal rationale for that tax.

**Dr. Ismail:** That is the principal rationale; no arguing on that.

**Mr. Mahoney:** Looking at the specific proposals for the extractive industries which are contained on page 37 of your brief, I just want to check out a few details here that

[Interprétation]

mais qui appartient à la Couronne, au gouvernement de l'Ontario.

**M. MacNaughton:** C'est une ressource qui appartient en effet au gouvernement provincial.

**M. Mahoney:** Est-ce que vous chargez des redevances en plus des taxes d'exploitation minière aux compagnies minières?

**M. MacNaughton:** Non. Docteur Ismail pourriez-vous nous donner plus de détails à ce sujet?

**M. Ismail (Direction de la taxation et de la politique fiscale, gouvernement de l'Ontario):** Le gouvernement de l'Ontario charge des redevances à l'industrie pétrolière et en plus des taxes sur les bénéfices, il charge des redevances sur certains minerais comme le minerai de fer mais davantage aux industries pétrolières qu'aux compagnies minières.

**M. Mahoney:** Donc, la taxe d'exploitation minière m'intéresse beaucoup.

Votre taxe d'exploitation minière est-elle ce qu'elle était au commencement, c'est-à-dire une taxe sur les bénéfices d'exploitation des mines ou découle-t-elle d'un système de redevances?

**M. Ismail:** Non, en fait, c'est une taxe sur les bénéfices, parce qu'on fait ainsi une distinction entre les minerais riches et les minerais de qualité moindre. Parce que si vous imposez des redevances, vous ne faites pas cette distinction. Ce serait une redevance uniforme, quel que soit la qualité du minerai. C'est pourquoi nous préférons la taxe sur les bénéfices d'exploitation.

**M. Mahoney:** Bon. Eh bien, est-ce que cette taxe a pour but de reprendre la valeur de quelque chose que la Couronne, du droit de la province de l'Ontario, possède et qui est vendue?

**M. Ismail:** Oui, c'est la principale justification de cet impôt.

**M. Mahoney:** Donc, c'est le but de cet impôt.

**M. Ismail:** Sans discussion.

**M. Mahoney:** En voyant les propositions faites pour les industries extractives, à la page 25 de votre mémoire, je remarque quelques détails que je voudrais tirer au clair et



[Text]

perhaps were lost in the summary form. Under the second point—I am referring to these various items that are preceded by a black dot:

an unconditional 15 per cent depletion allowance...

It is 15 per cent of what?

**Mr. Ismail:** Of the profit. It is calculated on exactly the same basis as the present depletion allowance.

**Mr. Mahoney:** So that is 15 per cent of net?

**Mr. Ismail:** That is right.

**Mr. Mahoney:** All right. Now, an additional 10 per cent depletion allowance to companies which process minerals in Canada—again you are talking about a net allowance there?

**Mr. Ismail:** That is right.

**Mr. Mahoney:** What would the criterion be for determining the right of the taxpayer to claim that additional allowance? How much processing? I might put a specific example to you. This may not apply in the mining industry, with which you are particularly familiar, but certainly it does in the petroleum industry. There are a great many producers and a very limited number of refiners. By and large, it is an exception for a producer to do any processing. So may I ask how you would handle that?

**Mr. Ismail:** Actually, we did not want to go through the technique of the job of the revenue department or the mining department, but we have, as far as I know, in the mining department now, a concept for that. The Ontario government were the first in Canada to grant tax allowances to mining companies building concentrators, smelters or refiners. We do have this concept in effect now.

**Mr. MacNaughton:** It is a statutory requirement actually.

**Mr. Mahoney:** I see a great deal of merit in the idea of this incentive to require processing in Canada, which presumably involves a higher labour content and some multipliers that would have a favourable effect throughout the economy.

**Mr. MacNaughton:** Yes. It is comparatively new. It came in in our 1969 budget and was enacted right after that. In the context of your discussion, it is more applicable to the mining industry in Ontario than it would be to the oil industry, because we have very little oil production, comparatively speaking.

[Interpretation]

qui n'ont peut-être pas été indiqués dans le résumé.

Je parle de ce paragraphe précédé d'un point noir.

**M. Ismail:** Il s'agit d'un impôt sur les bénéfices, calculé sur la déduction actuelle pour épuisement.

**M. Mahoney:** C'est donc 15 p. 100 du montant net.

**M. Ismail:** Juste.

**M. Mahoney:** Plus 10 p. 100 de déduction pour épuisement, pour les compagnies qui transforment les minéraux au Canada. Il s'agit encore d'une déduction sur le montant net?

**M. Ismail:** Juste.

**M. Mahoney:** Quels seraient vos critères pour déterminer les droits du contribuable de réclamer ce montant accordé? Par exemple, ceci ne s'applique peut-être pas dans l'industrie minière, mais dans l'industrie du pétrole; il y a beaucoup de producteurs mais il y a très peu de raffineurs. Dans l'ensemble, il est rare qu'un producteur transforme le produit; comment vous occuperiez-vous de cela?

**M. Ismail:** Je crois que ceci revient au ministère des Mines ou à celui du Revenu, mais au ministère des mines, il y a quelque chose de prévu à cet effet. Le gouvernement de l'Ontario a été le premier à accorder des reconnaissances aux industries minières, aux concentrateurs en construction, aux fondeurs et raffineurs. Ce concept existe en effet. Nous l'appliquons en ce moment.

**M. MacNaughton:** Dans la Loi.

**M. Mahoney:** Mais, il y a lieu en effet d'avoir ce stimulant pour exiger que la transformation se fasse au Canada; ceci impliquera un plus grand nombre d'emplois et des multiplicateurs qui auront un effet favorable sur toute l'économie.

**M. MacNaughton:** Oui, c'est assez récent. Il est entré dans le budget de 1969 et a été décrété peu de temps après. D'après ce que vous dites, ceci s'applique davantage à l'industrie minière en Ontario, plutôt qu'à l'entreprise pétrolière parce que nous avons très peu de production de pétrole.

## [Texte]

**Mr. Mahoney:** Perhaps the advantage of such a thing, if it were decided to proceed with it, could be given to companies who sell their product to people who process it in Canada and the same advantages obtained through the price structure.

Full deductibility of provincial mining taxes—again I ask, deductibility from what? Taxable income or a complete offset against income tax?

**Mr. Ismail:** From the taxable income.

**Mr. Mahoney:** The allowance expenses to include social facilities such as roads and schools. Is the nothings proposition in the White Paper not one of the things that it is designed to cover?

**Mr. Ismail:** No, I do not think so. As far as I know, these expenses are not allowable in calculating the depletion allowance.

**Mr. Mahoney:** Of, I am sorry, now, does...?

**Mr. Ismail:** It refers to the depletion allowance.

**Mr. Mahoney:** Does your proposition regarding allowable expenses...

**Mr. Ismail:** It refers to number two. We deduct the unconditional 15 per cent depletion allowance.

**Mr. Mahoney:** Now look, if we are talking about a net depletion allowance, the higher your allowable expenses the less your depletion allowance.

**Mr. Ismail:** Yes, but that is somehow...

**Mr. Mahoney:** This is the concept, though, in which you are putting this forward strictly in relation to depletion allowance?

**Mr. Ismail:** Yes.

**Mr. Mahoney:** All right. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Lind.

**Mr. Lind:** Thank you, Mr. Chairman.

On page 40 of your brief, Mr. MacNaughton, you speak of good housing for Canadians being a top social priority and then you go on to say:

... efficient builders, municipalities which can finance essential services, an adequate level of savings for investment in new housing, and recognition of the regressive burden of the municipal property tax.

22399—6½

## [Interprétation]

**M. Mahoney:** Il est prévu dans le budget de 1969. Ces avantages pourraient être accordés aux compagnies qui vendent leurs produits à des personnes qui les transforment au Canada, et les mêmes avantages pourraient être obtenus par la structure de prix. Maintenant, en ce qui a trait à la déduction totale des impôts sur les mines de la province, de quoi s'agit-il exactement? D'un revenu imposable ou d'un rejet complet d'un impôt sur le revenu?

**M. Ismail:** Du revenu imposable.

**M. Mahoney:** Et les dépenses pour les services sociaux, tels la construction de routes et d'écoles. Est-ce que ce n'est pas une proposition dont il n'est pas tenu compte?

**M. Ismail:** Non. Ces dépenses ne sont pas incluses dans les calculs sur déduction pour épuisement.

**M. Mahoney:** Oh, je m'excuse, maintenant, est-ce-que...?

**M. Ismail:** Ceci se rattache à la déduction pour épuisement.

**M. Mahoney:** Est-ce que votre proposition en ce qui concerne les dépenses admissibles...

**M. Ismail:** Il faut se référer au numéro deux et déduire un 15 p. 100 inconditionnel pour l'épuisement.

**M. Mahoney:** Si nous parlons d'une déduction nette pour épuisement, plus vos dépenses seront fortes moins votre déduction pour à l'épuisement sera grande.

**M. Ismail:** Mais ceci est en quelque sorte...

**M. Mahoney:** C'est votre concept sur l'épuisement?

**M. Ismail:** C'est juste.

**M. Mahoney:** Très bien. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Lind.

**M. Lind:** Merci, monsieur le président. A la page 40 de votre mémoire monsieur MacNaughton, vous dites que les logements pour les Canadiens, sont une priorité puis vous dites que les constructeurs et les municipalités qui peuvent financer les services, un niveau suffisant d'épargne, en vue d'investir dans la construction de maisons et les taxes sur la propriété diminuées. Et à la page précédente, vous parlez de retenion: ce dont nous nous préoccupons, surtout, c'est que les taux



[Text]

A little earlier in the brief, on the page before, you speak of retention. You say:

This reinforces our concern that the present dual corporate rate be retained, at least until some effective alternative incentive is designed.

What incentives did you have in mind so that Canadians can be provided with good comfortable housing?

**Mr. MacNaughton:** We made some suggestions in here. I think they are contained on the page you are making reference to, Mr. Lind. Let us try the second last paragraph:

The White Paper makes several proposals which would adversely affect housing. The elimination of the dual corporate rate, for instance, would hit hard at the house-building industry which largely consists of small incorporated businesses. This reinforces our concern that the present dual corporate rate be retained...

as you have just made reference to,

...at least until some effective alternative incentive is designed. The White Paper also proposes to disallow the deduction from other income of rental losses arising from depreciation, property taxes or interest. We agree that the current loss offset provisions do represent a device which can be used by wealthy taxpayers to reduce or eliminate their tax on other income. At the same time, we recognize that the current provision is a useful economic incentive. The White Paper proposals to cancel this loss offset provision are too global in approach.

I am reading from our own paper here.

They give away far more in economic costs and equity losses than they produce in equity gains. The proposed reforms, in fact, would not only reduce the flow of private investment funds into housing but also would push up rent payments for millions of Canadians.

We think these are matters of concern to many, many people and consequently this leads us to say:

The Ontario Government strongly objects to the proposed changes in this area, at least in the form outlined in the White Paper. As a minimum, we suggest that the current rental loss offset be retained, but restricted to residential properties.

[Interpretation]

doubles soient retenus jusqu'à ce que l'on ait trouvé d'autres moyens d'encouragement. Maintenant, quels encouragements prévoyez-vous pour que les Canadiens puissent avoir des logements confortables?

**M. MacNaughton:** Ces propositions qui ont été faites ici; je crois que vous trouverez cela à la page dont vous parlez en ce moment, monsieur Lind. Dans le Livre blanc, il y a plusieurs propositions qui seraient nuisibles à la construction. L'élimination du taux double, par exemple, nuirait à l'industrie du bâtiment, composée de petites entreprises non constituées. Nous nous préoccupons aussi que le taux double soit retenu jusqu'à ce qu'on trouve un autre moyen d'encouragement. Le Livre blanc propose également de ne pas reconnaître les déductions pour les pertes provenant de dépréciation, des impôts fonciers ou des intérêts. Nous sommes d'accord que les compensations actuelles des pertes permettent aux gens riches de diminuer ou d'éliminer leur impôt sur tout autre revenu. Nous reconnaissons toutefois que cette disposition est un stimulant économique efficace. Les propositions du Livre blanc qui visent à éliminer cette prestation sont faites à partir d'un point de vue trop général. Je lis un autre document qui dit favoriser l'économie et les pertes plutôt que produire des gains. Les réformes proposées ne feraient pas que réduire les fonds d'investissements pour la construction, mais augmenteraient les loyers pour beaucoup de Canadiens. Nous estimons que ceci préoccupe beaucoup de gens; donc, le gouvernement de l'Ontario s'oppose aux changements proposés dans ce domaine sous la forme envisagée par le Livre blanc. Nous estimons que le système actuel des pertes devrait être maintenu, mais appliqué seulement aux propriétés résidentielles. Cela nuirait à la construction de maisons, mais il y aurait deux avantages sur la proposition du Livre blanc; la situation des hypothèques et des loyers ne s'aggraverait pas.

[Texte]

All of these things, we think would have a serious effect on housing construction on the one hand, but if the advantages are retained:

This would have two advantages over the White Paper blanket proposal. First, it would not worsen the rent and mortgage financing situation.

I think that section speaks for itself.

**Mr. Lind:** Well, in the area there where...

**Mr. MacNaughton:** Then we get down to the bottom of the next paragraph, to our refundable income tax credits.

**Mr. Lind:** Would these refundable income tax credits apply only to residential properties?

**Mr. MacNaughton:** Residential and farm properties.

**Mr. Lind:** Residential and farm properties?

**Mr. MacNaughton:** Yes.

**Mr. Lind:** You would not apply this to summer cottages?

**Mr. MacNaughton:** It is not contemplated here.

**Mr. Lind:** You do on your own rebates, you apply that to summer cottages?

**Mr. MacNaughton:** Yes, we do at present. That is right.

**Mr. Lind:** In the area you represent, there are a good number of these owned by American citizens who get this rebate from Canadian property. Do you think this is fair?

**Mr. MacNaughton:** I am not altogether sure that it is, but although as I mentioned to Mr. Whicher earlier, I think you are taking it out of context. What we did in this area was at the level of a property tax plan. It is not related to what the White Paper talks about or what we talk about in the White Paper. It is a housing plan that we are talking about.

**Mr. Lind:** You keep bringing it back to the municipal tax level here. You mentioned it yourself earlier in here, in this chapter where you are comparing it with the United States on their rebate at the municipal level. You are bringing it in at the municipal level. The federal White Paper did not bring it in at the municipal level.

**Mr. MacNaughton:** That is true.

**Mr. Lind:** I maintain if it is brought in at the municipal level, that you brought it in.

[Interprétation]

**M. Lind:** Bien, dans le domaine de...

**M. MacNaughton:** Mais ensuite, nous arrivons au paragraphe suivant, aux crédits remboursables, crédits fiscaux.

**M. Lind:** Est-ce que ceci s'appliquerait simplement aux propriétés résidentielles?

**M. MacNaughton:** Et aux fermes.

**M. Lind:** Et aux fermes?

**M. MacNaughton:** Oui.

**M. Lind:** Cela ne s'appliquerait pas aux chalets d'été.

**M. MacNaughton:** Non, il n'en est pas question ici.

**M. Lind:** Mais vous l'appliquez aussi n'est-ce pas aux chalets d'été en ce moment.

**M. MacNaughton:** En ce moment oui. C'est exact.

**M. Lind:** Et dans la région que vous représentez, il y en a beaucoup qui appartiennent à des citoyens américains, qui reçoivent ce remboursement de la propriété canadienne; est-ce que vous trouvez que c'est juste?

**M. MacNaughton:** Non, mais comme je le disais, je crois que nous voyons cela comme un impôt sur les propriétés. Il s'agit d'un plan pour les domiciles. Il n'y a aucun rapport avec ce que stipule le Livre blanc. Nous parlons ici d'un programme de logement.

**M. Lind:** Oui, mais vous parlez toujours de l'aspect municipal de la question. Vous en parlez dans ce paragraphe où vous faites une comparaison avec les États-Unis au sujet du remboursement qui est fait au niveau municipal vous aussi, vous faites la même chose, tandis que dans le Livre blanc, on ne le fait pas.

**M. MacNaughton:** C'est vrai.

**M. Lind:** J'estime que vous l'avez proposé; est-ce qu'il est juste de rembourser ceci pour



[Text]

All I want to know is: is it fair to give this back to summer cottagers when it is residential properties that are the top social need in Canada, not summer cottages.

**Mr. MacNaughton:** I do not agree altogether, Mr. Lind, that it is fair to do it but if you can find me an assessor or an assessment roll that distinguishes between an american cottage owner and a Canadian cottage owner, then we will consider taking the American cottages off the advantages of what is now accruing. It is not possible to distinguish at the moment.

**Mr. Lind:** Let us take it one step further, then. Is it essential for Canadians on a high social priority to have a cottage? Is their main residence not what we are concerned with? We are concerned with the social needs of this low-income bracket.

**Mr. MacNaughton:** Yes, you are right.

**Mr. Lind:** And they do not need a summer cottage.

**Mr. MacNaughton:** That is what we are talking about here. We are talking about residences.

**Mr. Lind:** So that when they give this rebate on property taxes, it is not a fair rebate.

**Mr. MacNaughton:** What we are proposing here is for residential and farm property, not summer cottages, against the income tax.

**Mr. Lind:** Let us move back to where you speak of concern for the small farmer and the home owner and that he should be eliminated. Just take the case to eliminate the tax on all home owners. Are we going to set a limit on it? For instance, are we going to eliminate this roll-over tax? You suggested that the home be eliminated. In the White Paper, we suggest a roll-over provision of \$1,000 a year.

**Mr. MacNaughton:** You are talking about capital gains now.

**Mr. Lind:** Yes. I am talking about the capital gains and I am also talking about the capital gains at the same time on farms, but homes in particular. Are we going to limit the \$50,000 homes, \$100,000 homes and after them, take a capital gains tax or not? How is this going to help the small-income-bracket man and the small low-income family man? This is what I am concerned with.

**Mr. MacNaughton:** I would say that the low-income family man would probably never

[Interpretation]

des chalets d'été, alors que ce qui importe au Canada, ce sont les résidences permanentes et non les chalets d'été?

**M. MacNaughton:** Je ne suis pas tout à fait d'accord que ce soit juste de le faire, Monsieur Lind, mais si vous trouvez un juge qui peut faire la différence entre un propriétaire de chalet américain et un propriétaire canadien alors nous pourrions envisager de retirer à l'Américain les avantages qu'il a présentement. Mais en ce moment il est impossible d'en faire la distinction.

**M. Lind:** Est-il essentiel que les Canadiens aient un chalet d'été? Ne nous occupons-nous pas de leur domicile permanent? Nous songeons aux besoins sociaux de ces gens à faibles revenus.

**M. MacNaughton:** Vous avez raison.

**M. Lind:** Ils n'ont pas besoin d'un chalet d'été.

**M. MacNaughton:** Nous parlons ici de domiciles.

**M. Lind:** Ainsi lorsqu'on rembourse l'impôt pour cause de pauvreté, ce n'est pas juste.

**M. MacNaughton:** Ce que nous proposons ici, c'est pour les demeures permanentes et les fermes, non pas pour les chalets d'été.

**M. Lind:** Eh bien, reprenons le paragraphe où vous parlez de votre préoccupation pour les petits cultivateurs et les propriétaires de maison. Vous dites qu'il faudrait les écarter. Disons qu'on... élimine l'impôt payé par les propriétaires de maisons. Est-ce que nous allons établir une limite? Par exemple est-ce que nous allons éliminer cette taxe de roulement. Dans le Livre blanc nous proposons un roulement de prestations de \$1000 par année.

**M. MacNaughton:** Oui, vous parlez de taxe sur les gains de capital, en ce moment.

**M. Lind:** En même temps, je parle des gains de capital sur les fermes; mais surtout sur le domicile. Est-ce que nous allons limiter la valeur des maisons à \$50,000, de \$100,000 et ensuite percevoir un impôt sur les gains de capital? Comment est-ce que cela aidera les gens qui ont des revenus moyens ou de faibles revenus?

**M. MacNaughton:** Les gens qui ont des petits revenus n'ont pas à payer d'impôt sur

[Texte]

have to pay a capital gains tax on his home with a \$50,000 lifetime exemption periodically revised, as we suggest.

**Mr. Lind:** You suggest a lifetime exemption of \$50,000 gains on homes and \$100,000 on farms.

**Mr. MacNaughton:** Yes.

**Mr. Lind:** Why would you distinguish between the low-income farmer and the low-income home owner?

**Mr. MacNaughton:** I do not think we are, Mr. Lind.

**Mr. Lind:** Well, you are giving one \$50,000 gains and the other, \$100,000.

**Mr. MacNaughton:** A farm is both a home and a method of acquiring a livelihood. It is more than a home, it is more than a residence. His only hope of acquiring the means of retiring is the capital appreciation on his farmstead.

**Mr. Lind:** You may have a point there. I realize that there is a great number of farmers that this would be their only hope of retiring. On the other hand, there are a large number of farms now that contain 1,000 acres in one shot. In your suggestion, are you going to allow them to be tax free on capital gains too?

**Mr. MacNaughton:** As long as the farm is retained for farming operations.

**Mr. Lind:** There is no distinction in your paper between small and large farms then, is there?

**Mr. MacNaughton:** No, the \$100,000 would be an umbrella over them all. But with the small farm, of course, the \$100,000 would probably be more than what was required.

**Mr. Lind:** You realize that at the present time a farmer has the option of giving to his son a gift once in a lifetime. Would you eliminate this in your proposal or was it your intention to retain this?

**Mr. MacNaughton:** We would have no thought of changing that context at all.

**Mr. Lind:** No thought of that?

**Mr. MacNaughton:** No.

**Mr. Lind:** I was just concerned because there are several farms now that have developed into rather large operations, not only here but throughout Canada, and I was won-

[Interprétation]

les gains de capital s'il a une exemption à vie de \$50,000 dollars,...

**M. Lind:** Vous suggérez une exemption à vie de 50,000 sur les demeures et 100,000 dollars pour les fermes.

**M. MacNaughton:** Oui.

**M. Lind:** Pourquoi faites-vous une distinction entre les agriculteurs à faibles revenus et les propriétaires de maisons à faibles revenus.

**M. MacNaughton:** Nous ne faisons pas de distinction.

**M. Lind:** Mais vous accordez aux uns \$50,000 dollars et aux autres \$100,000.

**M. MacNaughton:** Oui. Une ferme est à la fois une demeure et un gagne-pain. C'est même plus d'une résidence. Le seul moyen de prendre sa retraite, c'est par le capital qui représente sa propriété.

**M. Lind:** C'est possible. Je me rends compte qu'il y a beaucoup de cultivateurs qui pourraient songer à la retraite de cette façon-là. Par contre il y a beaucoup de fermes de 1,000 acres. Allez leur permettre de ne pas payer d'impôt sur les gains de capital?

**M. MacNaughton:** En autant qu'ils exploitent leur ferme.

**M. Lind:** Y a-t-il aucune distinction entre les grandes fermes ou les petites fermes?

**M. MacNaughton:** Non. Les 100,000 dollars seraient général, mais pour les petites fermes, ce serait sans doute plus qu'il ne faudrait.

**M. Lind:** Vous vous rendez compte qu'en ce moment, un agriculteur ne peut faire un don à son fils qu'une fois dans sa vie. Est-ce que ceci sera éliminé ou est-ce que vous avez l'intention de garder les choses ainsi?

**M. MacNaughton:** Nous ne voulons certainement rien y changer.

**M. Lind:** Vous n'en avez pas l'intention?

**M. MacNaughton:** Non.

**M. Lind:** Je demandais car il y a beaucoup de fermes qui ont grandi, non seulement ici, mais à travers le Canada, et je me demandais si vous ne donniez pas un avantage aux gran-



*[Text]*

dering if, in your suggestion, you were not giving the really large farmer an advantage over the small, independent farmer that is having a struggle to make a living.

**Mr. MacNaughton:** I would be of the opinion, Mr. Lind, that he would get the maximum advantage, probably, in many circumstances of the \$100,000 where the lesser farmers would not, and if any gain beyond \$100,000 accrued to the farmer that you are talking about, then it should be taxed as capital gains.

**Mr. Lind:** Yes. Would you be prepared in years to raise the \$60,000 succession duty level to the \$100,000 in his case?

**Mr. MacNaughton:** We have already raised our succession duties from \$75,000 to \$125,000 between spouses, and I hope very shortly to have a discussion with Mr. Benson.

**Mr. Lind:** I mean between father and children.

**Mr. MacNaughton:** We have not gone that far yet because hopefully, very soon we can find a basis of getting out of succession duties in Ontario entirely.

**Mr. Lind:** Of course, we have gone one step farther and we have given it from husband to wife free, so we are one step ahead of you.

**Mr. MacNaughton:** If we get out of succession duties and become partners in the estates tax of Canada, we would be doing the same thing.

**Mr. Lind:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Danson.

**Mr. Danson:** Thank you, Mr. Chairman. I found a lot very interesting, a lot rather frustrating, I must say. We have had admissions that mistakes are possible; yet we seem to have developed into some confrontation tactics and some rather sweeping statements, some even irresponsible, and I think, not necessarily only in this context but in some of the discussion, mischievous. Everyone seems to be trying to make debating points or monkey out of one another and in some cases, succeeding. We have had a lot of this debate by press release and on television and private letters made public. We have had challenges and then counter-challenges and I am not sure this is the sort of atmosphere of co-operation and trust that we should be working in. There used to be a phrase called "co-operative federalism" which has gone out of style

*[Interpretation]*

des fermes, comparé aux petites fermes, aux fermes moyennes qui ont du mal à arriver.

**M. MacNaughton:** Ils ont le plus d'avantages possible sur ces \$100,000. Et les gains qui dépasseraient cette somme seront soumis à l'impôt sur les gains de capital.

**M. Lind:** Est-ce que vous seriez prêt dans quelques années à augmenter le niveau de droits successoraux de \$60,000 jusqu'à 60,000 dollars?

**M. MacNaughton:** Nous avons déjà changé ces droits de 25,000 à 125,000, pour les époux. Et j'espère bientôt pouvoir en discuter avec M. Benson.

**M. Lind:** Je parle de la succession allant du père aux enfants.

**M. MacNaughton:** Nous n'en sommes pas encore là, mais nous espérons bientôt trouver un moyen de supprimer les droits successoraux en Ontario.

**M. Lind:** Nous sommes allés un petit peu plus loin parce que nous permettons les dons entre époux.

**M. MacNaughton:** Si vous abandonniez les droits successoraux et deveniez partisans de l'impôt sur les biens transmis par décès nous en ferions autant.

**M. Lind:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Danson.

**M. Danson:** Merci monsieur le président. C'est très intéressant. On nous a indiqué que les erreurs étaient possibles. Cependant, certaines déclarations sont un petit peu superficielles ou irresponsables non pas seulement dans le texte mais dans les discussions. Tout le monde essaie de se rivaliser ou de se moquer l'un de l'autre et y réussissent. Nous avons eu beaucoup de débats à la télévision ou dans les journaux et dans plusieurs lettres privées qui ont été publiées. Nous avons lu des défis et contre-défis, et je ne sais pas au juste si c'est là le climat de collaboration dans lequel nous devrions travailler. On a parlé du «fédéralisme coopératif» qui est passé de mode, mais ceci semble indiquer de quoi nous devrions nous occuper, et j'espère que nous arriverons à un genre de dialogue entre les différents paliers de gouvernements pour enfin en arri-

## [Texte]

but I think it goes a long way to indicating perhaps what we should be developing, and I hope that we can develop the sort of dialogue between all three levels of government which can let us get down to the serious business. I think, because of some of the questions and arguments that have been discussed, that we are forced to deal in fairly general terms but I would like to deal with that which relates to death and gift taxes, which is one of the concerns of a great number of people. There are those who are concerned about some confiscatory effects, potentially so. I think they are over-rated.

But in your brief, you suggest that these death and gift taxes should be gradually reduced as capital gains taxation comes into effect. This is a very interesting point and I think an important point in the whole area that I think a lot of people are concerned about. To what levels would you propose reducing death and gift taxes if a capital gains system were adopted?

**Mr. MacNaughton:** For openers, as they say, Mr. Danson, it would take some time for a capital gains tax in any shape or form to reach maturity, but after it reaches the stage of maturity then possibly estates taxation could be reduced. As the one progresses up the other might be phased down. I would not know where to put a figure on that because really the estimates of what capital gains tax might produce are difficult for anyone to forecast at the moment. But I suppose the philosophy against what we propose is that capital gains is a form of installment plan estates taxation.

**Mr. Danson:** You refer to pay-as-you-go in your paper. But then there are some major exemptions to that—farms and homes, car value, personal property items, some roll-overs, reorganization of corporations and all this. Would not such major exemptions produce considerable inequity in enforcement problems?

**Mr. MacNaughton:** I do not know. I will admit to incapability of dealing with that question personally. We have someone from the Department of Revenue here that might help us too.

**The Chairman:** Would you call him to the table, sir.

**Mr. MacNaughton:** Mr. McClellan, you might be able to offer us some assistance in this field.

**Mr. D. McClellan (Comptroller of Revenue, Department of Revenue, Government of Ontario):** Would you repeat the question please?

## [Interprétation]

ver à un travail sérieux. A cause de certaines questions ou certains arguments, il a fallu parler en termes plutôt généraux. Mais, en ce qui concerne les impôts sur les droits de succession et sur les dons je crois que ceci préoccupe beaucoup de gens. On craint la possibilité d'une confiscation.

Mais dans votre mémoire, vous dites que ces taxes devraient être réduites à mesure que les impôts sur les gains de capital sont appliqués. Je crois que ceci intéresse plusieurs personnes. Dans quelle mesure réduiriez-vous l'impôt sur les droits successoraux, sur les dons et sur les gains de capital?

**M. MacNaughton:** Il faudra un certain temps avant que l'impôt sur les gains de capital, quelqu'en soit la forme, ne soit pleinement en vigueur. Lorsque ce stade sera atteint, on pourra peut-être réduire l'impôt sur les biens transmis par décès. Il me serait impossible de citer des chiffres, car il est difficile actuellement de prévoir ce que rapportera l'impôt sur les gains de capital. En fait, l'impôt sur les gains de capital est une forme d'impôt à tempérament sur les biens transmis par décès.

**M. Danson:** Les exemptions les plus importantes portent sur les fermes et les résidences, les voitures, les biens personnels, certains transferts de fonds ou la réorganisation des sociétés. Est-ce que ces exemptions ne risquent pas de créer une irrégularité?

**M. MacNaughton:** Je l'ignore et j'avoue que je suis incapable de répondre à ces questions. Nous avons quelqu'un du ministère du Revenu qui pourrait peut-être nous aider.

**Le président:** Voulez-vous le faire venir à la table.

**M. MacNaughton:** Vous pourrez peut-être nous aider, monsieur McClellan.

**M. Douglas McClellan (Contrôleur du revenu, gouvernement d'Ontario):** Voudriez-vous répéter votre question, s'il vous plaît?



[Text]

**Mr. Danson:** It is a long question. First of all it really was a sort of a double-bladed one. The second part was with reference to the pay-as-you-go principle that you propose in replacing estate taxes, gift taxes as capital gains taxes are phased in. But there are some major exceptions that you suggest for farms and homes, higher personal property exemptions, corporate roll-overs and others. Do these major exceptions not produce considerable inequity and problems in enforcement?

**Mr. McClellan:** I do not know. You mean about keeping track of them and that type of problem?

**Mr. Danson:** Yes, because some people have and some people do not. I want to get into another phase of that questioning in a minute. But do you not see problems in the pay-as-you-go principle where some people are getting major deductions under certain circumstances? You are planning on eliminating succession duties taxes, estate taxes and gift taxes, but do you not foresee enforcement problems with all the exemptions that you also are proposing?

**Mr. McClellan:** I think you pretty well have to have the capital gains tax and succession duties. It would tend to double up and the tax being paid on a capital gain basis then would have to be phased in over quite a long period of time. I do not think you could phase it out immediately because if you replace death taxes with capital gains tax in, say, 1972 or 1973, that could produce quite an unfairness because there would be many capital gains that would not have been taxed, and if they were to escape both capital gains tax and death tax that might be considered unfair.

But as the assets became subject to capital gains tax then over a period of time possibly those same assets could be exempt from death duties. It would be quite a problem to do this, but I think they could be identified for succession duty purposes if they had been subject to a capital gains tax. Is that what you are interested in?

**Mr. Danson:** In effect, you feel that estate taxes and succession duties do not have the role in our tax system once the capital gains provisions are implemented.

**Mr. McClellan:** Let me see if I understand this correctly.

**Mr. Danson:** There is a social role to play here in terms of estate taxes, the passing on of great wealth from one generation to another.

[Interpretation]

**M. Danson:** Elle est longue. D'autre part, c'est une question à double tranchant. Elle a trait au principe du forfait avec rectification périodique que vous proposez à la place des droits successoraux et des impôts sur les dons au fur et à mesure de l'instauration de l'impôt sur les gains de capital. Mais vous laissez entendre qu'il existe d'autres exemptions majeures pour les fermes, les résidences, certains biens personnels, etc... Ne pensez-vous pas que ces exemptions vont créer une certaine inégalité?

**M. McClellan:** Je l'ignore. Vous voulez dire qu'il sera difficile, par exemple, d'en déterminer l'importance.

**M. Danson:** En effet, certaines personnes seulement bénéficieront de ces exemptions. N'entrevoiez-vous pas les problèmes que pose le principe du forfait avec rectification périodique puisque certaines personnes bénéficieraient d'exonérations considérables dans certaines circonstances. Vous voulez supprimer les droits successoraux, l'impôt sur les biens transmis par décès et l'impôt sur les dons, mais ne voyez-vous pas ces problèmes que posera la mise en vigueur de toutes ces exonérations que vous proposez?

**M. McClellan:** Il faut que subsistent à la fois l'impôt sur les gains de capital et les droits successoraux. Il y aura une sorte de chevauchement. Je ne pense pas qu'on puisse éliminer dans l'immédiat l'impôt sur les successions car si on le remplace par l'impôt sur les gains de capital, en 1962 ou en 1963 par exemple, il s'ensuivra une injustice considérable dans la mesure où bon nombre de gains de capital n'auront pas été imposés et où l'on évitera également l'impôt sur les biens transmis par décès.

Mais si les biens sont soumis à l'impôt sur les gains de capital, il se pourrait qu'au bout d'un certain temps, ces mêmes biens soient exempts des impôts successoraux. Ce sera difficile, certes, d'identifier ces biens aux fins de droits de succession s'ils ont été soumis à l'impôt sur ces gains de capital.

**M. Danson:** Vous estimez que l'impôt sur les biens transmis par décès et les droits de succession n'auront plus de raison d'être une fois que les dispositions portant sur les gains de capital entreront en vigueur.

**M. McClellan:** Je voudrais m'assurer que je comprends bien.

**M. Danson:** L'impôt sur les biens transmis par décès a un caractère social dont il faut tenir compte lorsque de grandes fortunes pas-

[Texte]

er. This is something that faces us as Canadians. I do not think we have made a sharp decision on it. We have made a moderate division by having some estate taxes.

**Mr. MacNaughton:** But if you accept the fact that capital gains are gains which are presently untaxed, the type of gains that build up those large accumulations of wealth, on the one hand, and we now move to propose that capital gains should be taxed with certain exemptions such as we have proposed, I do not know that you do not reach a level of maturity in the one which will lend itself to going down progressively on the other side. I do not really see how the once-in-a-lifetime gain on a residential domicile or a farm operated for farming purposes need to be involved because those gains would be realized either at the time of disposition or at the time of death. So they could be accounted for in either circumstance, Mr. Danson, as I would see it.

**Mr. Danson:** Certainly I think that people with initiative and drive still will have initiative and drive. The fact of a capital gains tax in the United States certainly has not inhibited the drive in that country or the accumulation of massive wealth. So I would suggest it is still going to take place even in this country in such a case. What would your opinion be on estate taxes as a matter of principle?

**Mr. MacNaughton:** I doubt very much if we would be talking about capital gains tax and taxation at all, or estates taxation, if we did not believe that those accumulations of wealth to some extent should revert, if you like, to the jurisdiction that made it possible. I do not think we would be talking about it in that sense at all if we did not believe that that was true.

**Mr. Danson:** Yes, but are you not talking about the ultimate elimination of estate and succession duties taxes in that case?

**Mr. MacNaughton:** No, I am not. I am talking about, firstly, the elimination of succession duties at the provincial level for a negotiated share of the returns of estate taxation as they accrue to our province. We hope to negotiate that. As a matter of fact I might make it quite clear that I already have discussed this possibility with Mr. Benson and hope to resume discussion with him very shortly. That is one item.

Succession duties then could be phased out as far as Ontario is concerned. Some of the other provinces may not agree with us on this. In this instance I would agree with Mr. Benson that there should be no provincial tax havens in Canada.

[Interprétation]

sent d'une génération à une autre. Nous avons fait une légère distinction en instaurant l'impôt sur les biens transmis par décès.

**M. MacNaughton:** Si vous acceptez le fait que les gains de capitaux sont des gains qui, actuellement, ne sont pas soumis à l'impôt—le genre de gains qui permettent d'accumuler ces fortunes, d'une part—et nous proposons maintenant que ces gains de capital soient soumis à l'impôt, sous réserve de certaines exonérations que nous avons proposées, je ne vois pas comment on ne peut parvenir à la pleine mise en vigueur de ce régime qui se prêtera à une baisse progressive, d'autre part. Je ne vois vraiment pas comment un gain unique réalisé sur une résidence ou une ferme doit y être inclus, car ce gain sera réalisé au moment de la vente ou du décès. On peut donc le comptabiliser dans l'un ou l'autre cas.

**M. Danson:** Les gens qui ont de l'initiative et de l'ambition ne changeront pas. L'impôt sur les gains de capital tel qu'il existe aux États-Unis n'a pas freiné l'initiative qui règne dans ce pays, ni l'accumulation de fortunes considérables. La même chose se produira chez nous. Que pensez-vous des impôts sur les biens transmis par décès?

**M. MacNaughton:** Nous ne parlerions vraisemblablement pas de l'impôt sur les gains de capital ni de l'impôt sur les biens transmis par décès si nous n'étions pas persuadés que l'accumulation de ces fortunes devraient revenir, si vous voulez, à la juridiction qui l'a rendu possible.

**M. Danson:** Ne parlez-vous pas d'éliminer dans ce cas les impôts sur les successions et les biens transmis par décès?

**M. MacNaughton:** Pas du tout. Je parle tout d'abord d'éliminer les droits de succession au niveau provincial afin d'obtenir une partie des revenus que notre province tire de l'impôt sur les biens transmis par décès. Nous espérons pouvoir négocier cela. En fait, j'en ai déjà discuté avec M. Benson et j'espère reprendre la discussion le plus tôt possible.

On pourrait donc éliminer les droits successoraux, du moins en Ontario. Certaines provinces ne seront peut-être pas d'accord. En ce sens, je suis d'accord avec M. Benson; il ne devrait pas y avoir de refuge fiscal au Canada.



[Text]

**Mr. Danson:** Yes.

**Mr. MacNaughton:** So we accomplished that then—one estate tax law which after the survival of both spouses is gone the estate is taxed in an altogether different manner under the federal estate tax law. We subscribe to that but if what makes up those estates as it presently stands is in the form of capital gains and we now propose a form of capital gains taxation then that should be recognized at the other end as well.

**Mr. Danson:** By your phase-in reductions?

**Mr. MacNaughton:** Yes, we think that is worthy of consideration.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Danson, your 10 minutes have passed. Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** I thought we were stopping at 5.30 Mr. Chairman.

**The Chairman:** That was the suggestion I made this morning but it is up to you, gentlemen.

**Mr. Roberts:** Perhaps I will be very brief then and say that I wanted to echo a little bit of what Mr. Danson said at the beginning.

**The Chairman:** Mr. Lambert?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** For clarification purposes, what is Mr. MacNaughton's deadline—because I know his party want to return to Toronto?

**Mr. MacNaughton:** Mr. Lambert, we came down here to accomplish what we could with the Committee. I am prepared to stay a little longer if the Committee wishes us to do that.

**The Chairman:** Mr. MacNaughton, this morning I was informed by our Clerk that you would not be available for a night meeting; and I am sure she did not get that information from nowhere.

**Mr. MacNaughton:** Yes, it was planned to go back tonight some time; we do not plan to stay overnight, but we are at the disposal of the Committee as such.

**The Chairman:** I am sorry. That is not the way the message came to me from our Clerk. She told me that you had to be back in Toronto tonight.

**Mr. MacNaughton:** I guess the original plan was to get home this afternoon. Well I say now, if I may, we are at the disposal of the Committee if they wish it.

[Interpretation]

**M. Danson:** Absolument.

**M. MacNaughton:** Lorsque le dernier survivant de deux conjoints est décédé, les biens sont imposés d'une façon tout à fait différente en vertu de la loi fédérale sur l'impôt des biens transmis par décès. Nous sommes d'accord avec cela. Mais s'il s'agit de gains de capital, puisque nous proposons qu'ils soient soumis à l'impôt, il faudrait également les reconnaître comme tels.

**M. Danson:** Cela entrerait dans le cadre de nos réductions?

**M. MacNaughton:** Oui, et nous pensons que cela vaut la peine d'être examiné.

**Le président:** Excusez-moi de vous interrompre monsieur Danson, vos dix minutes sont écoulées. Monsieur Roberts.

**M. Roberts:** Je croyais que la séance devait s'achever à 5h30.

**Le président:** C'est ce que j'ai proposé ce matin, mais la décision vous appartient, messieurs.

**M. Roberts:** Je serai très bref. Je voudrais reprendre ce que M. Danson a déclaré ce matin.

**Le président:** Monsieur Lambert?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** A titre d'information, combien de temps reste-t-il à M. MacNaughton. Je crois que sa délégation veut repartir à Toronto.

**M. MacNaughton:** Nous sommes venus pour travailler en collaboration avec le comité et je suis prêt à rester un peu plus longtemps.

**Le président:** Monsieur le ministre ce matin, j'ai pensé avoir bien compris lorsque le greffier m'a dit que vous ne pourriez être ici ce soir. Je suis sûr que le greffier n'a pas obtenu ce renseignement de personne d'autre que vous.

**M. MacNaughton:** Eh bien oui, nous voulons rentrer ce soir. Nous ne voulons pas passer la nuit ici mais nous sommes à votre disposition.

**Le président:** Ce n'est pas de cette façon-là que le greffier l'a dit. On m'a dit que vous deviez rentrer à Toronto ce soir.

**M. MacNaughton:** Eh bien, je m'en remets à la disposition du Comité.

[Texte]

**Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, I certainly welcome the opportunity to ask another 10 minutes of questions. Perhaps other members might express their views and see how we run for time.

**The Chairman:** It is up to you, gentlemen. You know we have other matters to discuss.

**Mr. Danson:** Why not go on until 5.45 p.m., Mr. Chairman, and then discuss our other matters.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Until what time? What other matters?

**Mr. Danson:** I do not know.

**The Chairman:** There was a meeting scheduled for tonight and if we cannot be over by say six o'clock we can come back tonight at eight o'clock as scheduled.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Why not adjourn now and come back at eight o'clock?

**Mr. Kaplan:** Are there people who wish to ask questions for more than 30 minutes? Let us ascertain that first.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Then there will be this business session that comes on and then how long does that go? There are other commitments.

**The Chairman:** I am very sorry, Mr. Lambert, but there were three meetings scheduled. I made a suggestion this morning that we stop at 5.30 p.m. and nobody disagreed. We had other matters left over from last week on the suggestion of one of your colleagues, Mr. Lambert. It is up to you, gentlemen, if we have to meet again tonight at 8 o'clock. But make up your mind, I am very sorry.

**Mr. Saltsman:** May I make a suggestion? It seems Mr. Kaplan has questions for about ten minutes; if we could finish by about six or five after six, and in deference to the witnesses wishes to return this evening, I think we should conclude with them at this time. Then, whatever business we have to discuss we could do it at the eight o'clock session.

**The Chairman:** Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** I will just say very briefly that I share some of the comments Mr. Danson made. One of the witnesses said at lunch that I looked forbidding; I had not meant to be forbidding. I would like to thank the Ontario delegation for the work they have obviously put into this. I have to be frank however, and say to a large extent the work

[Interprétation]

**M. Kaplan:** J'en ai pour dix minutes, peut-être que d'autres voudraient exprimer leur opinion aussi et savoir quel est le temps qui nous reste.

**Le président:** Je pense que nous avons d'autres questions à étudier, messieurs.

**M. Danson:** Continuons jusqu'à 17h45. Après quoi, nous pourrions parler des autres sujets.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Jusqu'à quelle heure? Quels sujets?

**M. Danson:** Je ne sais pas.

**Le président:** Il y avait une réunion de prévue pour ce soir. Si nous ne pouvons pas terminer, nous pouvons toujours revenir ce soir comme prévu.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Alors pourquoi ne pas ajourner à ce soir et revenir à 8 heures.

**M. Kaplan:** Eh bien, essayons de savoir s'il y en a qui veulent poser des questions, pendant plus de 30 minutes?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il y a cette section sur les affaires qui durera combien de temps? Il y a d'autres engagements de pris maintenant.

**Le président:** Je m'excuse monsieur Lambert, mais on avait prévu 3 réunions. J'avais suggéré qu'on s'interrompe ce soir à 5h30, personne n'a dit le contraire. En plus, il nous reste du travail de la semaine dernière. Mais s'il faut se réunir encore ce soir à 8 heures c'est à vous d'en décider, messieurs.

**M. Saltsman:** Je voudrais dix minutes, M. Kaplan veut dix minutes aussi. Il semble qu'on finirait vers 6 heures et si les témoins veulent rentrer ce soir je pense qu'on devrait finir vers 6 heures avec les témoins et faire le reste ce soir à 8 heures.

**Le président:** Monsieur Roberts.

**M. Roberts:** Je voudrais remercier la délégation d'Ontario du travail qui a été fait. Je dois être franc et vous dire que dans une large mesure le travail est vicié, en ne blâmant personne en particulier par l'incapacité des gouvernements de se mettre d'accord sur les questions de revenu. C'est comme l'unionjambiste qui essaie de courir.



[Text]

is vitiated by this inability—without trying to attach a blame one side or another—of the governments to be unable to get together on the revenue side; it is like a one-legged man trying to run.

If I interpret Mr. Allan's comments correctly there is a belief that you can give a better break on personal income tax than the White Paper proposals because you can make it up basically on the resource industries but on capital gains. On the basis of the Bossons Study and the figures that you provided for estimated dividends, the gross capital gains simply are not there. I checked the reference for Martin J. Bailey and the Brookings Institution and it refers to decision making as a result of the tax system. We are not talking about decision making, we are talking about the actual capital gains to provide a basis for a taxation system.

On the basis of the historical experience from 1954 to 1969, taking your dividend figure, the kinds of capital gains that will be required to give the tax breaks that you would like to give and we would like to give do not seem to be there. In other words, in that sense the arithmetic does not really add up. I am not suggesting that this is necessarily your fault, but from my point of view, and I think perhaps that of some of the other members of the Committee, it makes it very difficult to attach an enormous amount of weight to the tax reduction proposals you estimate because we cannot really check out that over-all global effect that Mr. Macdonald suggested, I think quite rightly, should be the original starting point for looking at the tax system.

I am sorry we have not a better response on the revenue side. I frankly think your figures are not entirely adequate and I would rush to say there may be good reasons for which you are not to blame for their being inadequate. But that does hinder in my view the Committee's appreciation of your proposals; it does not diminish my appreciation for the amount of work and effort you have put into it.

And I am trying to be as unforbidding as possible and leave a smile on Mr. MacNaughton's face that Mr. Whicher wanted to leave in saying that I appreciate your presence here and the work.

**Mr. MacNaughton:** Mr. Chairman, I think it was mentioned before that we would have to make reference to certain working papers to get the detail of the information that apparently is not readily available here now. Would it be in order to refer to these working

[Interpretation]

Si j'interprète bien les commentaires de M. Allan, il semble qu'on peut diminuer l'impôt personnel et reprendre l'argent sur les industries de ressource et les gains de capitaux. En se basant sur l'étude Bossons, ces gains de capitaux n'existent pas. J'ai vérifié cela avec M. Martin J. Bailey et l'institution Brollings. Il s'agit d'autres systèmes fiscaux. Nous parlons des gains de capitaux et ceci, afin d'avoir une base pour le système de taxation. En se basant sur l'expérience de 1954 à 1969, les gains de capitaux qui seraient nécessaires, que vous voulez donner et que nous voulons donner, ne semblent pas exister. Et les calculs ne s'ajustent pas. Ce n'est pas nécessairement votre faute mais, à mon avis, il est très difficile de conner beaucoup de poids à ces réductions financières parce que nous ne pouvons pas vérifier cet effet global dont parle M. Macdonald, effet qui devrait être le point de départ d'une révision de la structure des taxes.

Alors je m'excuse de n'avoir pas une réponse plus favorable du côté des revenus. Vos calculs ne sont pas tout à fait suffisants et j'aimerais dire qu'il y a peut-être de bonnes raisons pour cela, mais cela nuit à vos propositions, cela ne diminue pas la quantité de temps et d'effort que vous y mettez.

J'essaie d'être aussi peu menaçant que possible et d'être très sincère en vous disant que je vous remercie pour votre présence et l'effort que vous avez fourni.

**M. MacNaughton:** Monsieur le président, comme on l'a dit plus tôt il faut parler de certains documents de travail pour avoir les détails de l'information qui n'existent pas ici maintenant. Convierait-il de vous référer à ces documents de travail et fournir d'autres

## [Texte]

papers and submit more definitive information than we have been able to do at this meeting?

**Mr. Roberts:** I think that would be helpful.

**The Chairman:** How soon, Mr. MacNaughton?

**Mr. MacNaughton:** As soon as possible.

**The Chairman:** Yes, but in Parliamentary procedure what does "as soon as possible" mean?

**Mr. MacNaughton:** I do not think this will take too long. I do not know whether you heard that or not.

**The Chairman:** Yes, I heard "a week and a month".

**Mr. MacNaughton:** It has been suggested that if the White Paper based on the federal levels were made available to us we could do it very quickly; without them it may take some time longer.

**The Chairman:** If it were possible, Mr. MacNaughton, the Committee would appreciate receiving the actual information within the next month. Mr. Saltzman.

**Mr. Saltzman:** I was just wondering, is there another questioner before me?

**The Chairman:** Mr. Kaplan, do you want to ask your question?

**Mr. Kaplan:** Fine, thank you very much. I wanted to follow up the point that Mr. Roberts was making and see if we cannot come out of the woods a bit more about where these very large capital gains are going to come from.

I have here the Bossons Study which I think is the only Canadian study done on rates of return on Canadian common stocks, breaking down dividends, retentions and goodwill gains. In Table 9 of that report—incidentally this is the report which is referred to in the White Paper itself in Section 8.9—the performance of Canadian stocks is compared during the period 1955 to 1964. I have extra of this schedule, I am sorry that they are marked up.

For that 10-year period, aggregating the manufacturing companies and the extractive companies, a ratio of 2:1 appears: that is about \$2 of capital gains occur as compared to \$1 of dividends. Now 1955 to 1964 was a very good period; it was a period in which market values doubled. What I want to suggest to you is that in order to produce the

## [Interprétation]

renseignements que ceux que nous avons pu fournir maintenant.

**M. Roberts:** Cela pourrait aider.

**Le président:** Mais dès que possible.

**M. MacNaughton:** Donc, tout de suite.

**Le président:** En procédure parlementaire qu'est-ce que cela veut dire?

**M. MacNaughton:** Je ne pense pas que cela serait trop long. L'avez-vous entendu?

**Le président:** Oui, j'ai entendu: «Il y a une semaine et un mois».

**M. MacNaughton:** On a suggéré que si les suppositions du Livre blanc étaient accessibles cela pourrait aussi être moins long. Sinon, ce sera plus long.

**Le président:** Eh bien, de toute façon si c'est possible, vous pouvez envoyer les renseignements supplémentaires avant le mois prochain. Monsieur Saltzman.

**M. Saltzman:** Y a-t-il quelqu'un d'autre avant moi?

**Le président:** Monsieur Kaplan. Voulez-vous poser cette question.

**M. Kaplan:** Au sujet du point mentionné par M. Roberts pour savoir si on peut sortir de la forêt un peu plus au sujet de ces gains de capitaux importants.

J'ai ici l'étude Bossons qui est la seule étude canadienne faite sur les actions communes canadiennes en partageant le bénéfice sur la clientèle, les dividendes, etc. Et au tableau 9 de ce rapport—incidemment, c'est le rapport auquel on se réfère dans le Livre blanc—article 8.9 dans le tableau 9, le rendement des actions canadiennes est comparé pour la période de 1955 à 1964. J'ai des copies supplémentaires de ce tableau ici si vous voulez les distribuer. Je regrette j'ai pris des notes dessus.

Mais pour cette période de 10 ans, on indique qu'en regroupant les industries manufacturières et les industries d'extraction, un rapport de 2 à 1 donc environ \$2 de gains de capitaux comparé à \$1 de dividende. De 1955 à 1964, ce fut une excellente période où la valeur du marché a doublé et voici ce que je veux vous suggérer. Pour produire des impôts



[Text]

capital gains tax that you suggested would be available from corporations, you would have to have a ratio of \$3.75 of increase in capital gains to \$1 of dividends.

If you do not make that assumption you cannot produce the capital gains tax to which you referred, which is \$1.75 billion; the increased dividends of \$860 million; and the extra corporation tax of \$500 million which you indicated the government would be extracting from companies. Each of those three figures that I have just set forth comes out of the tables in your analysis. What you have to explain is why you believe that capital gains will increase so greatly in comparison to dividends, compared to the performance in a very good period—1955 to 1964. Why will the capital appreciation of companies double, in other words, in comparison to the dividends?

**Mr. Allan:** From 1955 to 1964 was, by historical comparisons, not a very good period. There was a period from 1957 to 1958 in which we had a major depression. In 1961-62 we had a major depression in this country. It was a unique period. The period you have taken there is a deflated base as a start. So on the top side, it was a very low base period.

**Mr. Kaplan:** It was a period in which stocks doubled, through.

**Mr. Allan:** Well, that is the point. Stocks can double in three years in a good period.

**Mr. Kaplan:** Yes.

**Mr. Allan:** That is 10.

**Mr. Kaplan:** Well, what assumptions did you make? I would like to know.

**Mr. Allan:** We took actual corporate data as shown in 1967, very simply, and projected them by dividend growth between 1967 and 1969. There were two facts with which we could start, the White Paper and our initial work. We had to go back to stuff like that 1964 study, and capital gains in the United States in 1960, and then attribute the experience in 1969 from that base. But when the actual data became available, we just plugged them right in as a start.

**Mr. Kaplan:** Did you say 1966...

**Mr. Allan:** The 1967 actual corporate data are the underlying part of this. They are the most recent data we have available to us. They were published in December of 1969.

**Mr. Kaplan:** There have been changes, I suppose, in 1969 and in 1970?

[Interpretation]

sur des gains de capitaux, que vous avez suggérés, qui seraient à notre disposition, il faudrait un rapport de 3 et 3/4 d'augmentation sur les gains de capitaux à \$1 de dividende.

Si vous ne faites pas cette supposition, vous ne pouvez produire un impôt sur les gains de capitaux dont vous avez parlé, qui est de 1.75 milliard; des dividendes accrus de 860 millions et les impôts supplémentaires des sociétés que le gouvernement extraierait des compagnies pour un chiffre de 500 millions. Chacun de ces 3 chiffres provient du tableau. Ce qu'il faut expliquer est la raison pour laquelle vous croyez que, comparé au rendement reçu entre les années 1955 et 1964, les gains de capital augmenteront parallèlement aux dividendes. Pourquoi l'appréciation du capital doublerait, comparé aux dividendes?

**M. Allan:** De 1955 à 1964, il semble que du point de vue historique, ce n'est pas une très bonne période. De 1957 à 1958 il y eut dépression; une autre en 1961-1962. C'est une période unique; et celle dont vous venez de mentionner représente une déflation. Donc dans ce sens ce fut un moment de décadence.

**M. Kaplan:** Les actions ont doublé au cours de cette période?

**M. Allan:** Exact. Durant une bonne période les actions peuvent doubler en 3 ans.

**M. Kaplan:** Oui.

**M. Allan:** A peu près de 10.

**M. Kaplan:** Et bien, quelles propositions avez-vous faites?

**M. Allan:** Nous avons pris ces données, telles qu'indiquées en 1967, et nous avons prévu une augmentation de dividende de 1957 à 1969. Nous avons dû reprendre le travail initial tel que l'étude de 1964, et retourner au Livre blanc étudier les gains de capitaux de 1960 des États-Unis et attribuer cette expérience en 1969. Mais lorsque les données actuelles seront disponibles, nous les ajouterons.

**M. Kaplan:** Avez-vous dit 1966.

**M. Allan:** Les données de 1967 sont les plus importantes. Ce sont les données les plus récentes à notre disposition. Elles ont été publiées en décembre 1969.

**M. Kaplan:** Il y a eu des changements, je suppose, en 1969-1970?

[Texte]

**Mr. Allan:** Obviously there have been changes, but these are data published in 1969.

**Mr. Kaplan:** Yes.

**Mr. Allan:** December 1969, for 1967.

**Mr. Kaplan:** I am not criticizing you for not using the 1970 figures but I suggest to you that 1967 is not a particularly representative year either; 1967 is just one year.

**Mr. Allan:** But it is an actual year.

**Mr. Kaplan:** Well, so was the period 1955 to 1964 and I think you get fairer...

**Mr. Allan:** In which there were two major recessions.

**Mr. Kaplan:** There is a major recession in a way now, and one has to expect that those will occur in a 10-year period.

**Mr. Allan:** The figures are based on 1969 when we did not have a major recession.

**Mr. Kaplan:** Well then, do you assert that I am right at least to say that for your capital gains tax assumption to work out, the ratio that I suggested would have to apply; that is  $3\frac{1}{2}$  to 1.

**Mr. Allan:** I cannot follow your arithmetic unless I go through it, but I would suggest yes, that the ratio of 2 to 1 is probably a low ratio. Higher ratios are not at all improbable.

**Mr. Kaplan:** And the ratio of  $3\frac{1}{2}$  to 1 is a more likely assumption underlying...

**Mr. Allan:** Casting back to the way corporate behaviour acted in 1967 and in the period 1967-69 as compared to the period in that study, I would think yes, it was more like that.

**Mr. Kaplan:** Let us leave it to the public to decide.

**Mr. MacDonald:** I just want to add another comment here. I think this exchange is illustrated abundantly well. The one point we have been trying to make throughout is the importance of the assumptions, the importance of the extent of the period taken, and the importance of the characteristic of the period taken.

If there is one thing I have learned professionally in this kind of work, it is the lesson to which we have just been treated, and this is why I think in no instance in this work do we hold out any yardstick of infallibility for what we have done. By the same token, we are anxious to have a full disclosure of the

[Interprétation]

**M. Allan:** Évidemment, il y a eu des changements, mais ils ont été publiés en décembre 1966-1967.

**M. Kaplan:** Oui.

**M. Allan:** Décembre 1969, pour 1967.

**M. Kaplan:** Je ne vous critique pas de ne pas utiliser les chiffres de 1967, je vous signale tout simplement qu'ils démontrent une année peu représentative. 1967 n'est qu'une année après tout.

**M. Allan:** Mais, c'est la période actuelle.

**M. Kaplan:** Eh bien, il y en a eu une autre de 1955 à 1964.

**M. Allan:** Il y eut deux récessions.

**M. Kaplan:** Eh bien il y en a une maintenant

**M. Allan:** Les chiffres sont de 1969 quand nous n'avons pas eu de récession.

**M. Kaplan:** Eh bien, supposez-vous que j'ai raison de dire que pour vos gains capitaux, cette supposition donne de bons résultats, que la proposition que j'ai suggérée devrait s'appliquer? Doit être rentable par rapport à 1?

**M. Allan:** Je ne peux pas suivre vos chiffres mais je trouve que cette proportion de 2 à 1 est probablement faible.

**M. Kaplan:** Oui. Le rapport de  $3\frac{1}{2}$  à 1 est plus une hypothèse.

**M. Allan:** Si l'on se rapporte à la période de 1967-1969 comparé à celle-ci, je penserais que «oui».

**M. Kaplan:** Eh bien, le public en décidera.

**M. MacDonald:** Ce changement est bien illustré. Le point que nous essayons de toucher est l'importance de cette supposition, de cette période, de la caractéristique de la période prise, et je peux dire cela d'une autre façon une autre chose que j'ai apprise en tant que professionnel c'est la leçon qu'on en a tirée et nous ne pouvons pas être infaillibles dans ce travail; nous voulons une divulgation complète de ce genre de supposition et de commentaires de la part du fédéral parce qu'il n'y a pas de raison de le faire de façon unilatérale. C'est ce qu'il nous faut de façon presque désespérée. Cela est rempli d'évaluation et d'interprétation subjective et ce genre



[Text]

same kind of assumptions and behavioural commentary from the federal side and get the discussion joined on that ground, because there is no point in either of us trying to do it unilaterally. This is what we desperately need.

Of course it is complex; of course it is filled with subjective interpretation and evaluation, and this kind of discussion is going to be futile and sterile until people relax and join the whole thing and come to the view that the object of the game is not to prove that one is right or one is wrong, but rather to have a full profile of what is relevant and to try to have some judgment based on that in the interests of a better tax system. I am not saying that, Mr. Kaplan—I say that as a general feeling I have had about this whole game.

**Mr. Kaplan:** That is precisely why the whole direction that the investigation of the White Paper has taken has been a hindrance to tax reform in this country, because five-year projections and the projections of a mature system do not matter. What matters is next year and the adjustment of the tax system that will take place in every year.

The Minister of Finance said the first day that he came before this Committee that this was not intended as a measure to increase taxes, and yet your brief principally, and other briefs that followed that, placed the whole discussion in those terms because people felt that what we would be determining for 1972 and for 1973 was wrong if one could show that in 1976 or in 1983, when the extractive industry figures become mature, that there would be increased revenue produced. In my view, that is the trouble with the criticisms that the Government of Ontario has made of this system, and so far as I can see, the argument that you have just advanced supports the view.

I suppose the first mistake was made by the Minister of Finance in even suggesting what the revenue results might be five years from now because there is no intention, as he said, to derive that additional revenue. There would have been adjustments every year as we saw what had happened. The important thing is not what the revenue will be in "X" years but what it will be in the next year, and I fault Ontario, although certainly you do not tell people what to think, and how to react to your proposals. I suggest that in reacting to the distant prospects, we are forgetting that the important taxes are next year's taxes.

**The Chairman:** Mr. MacNaughton.

[Interpretation]

de discussion sera futile et stérile tant que les gens ne seront pas regroupés pour dire que l'objectif n'est pas de prouver que tel a raison et tel autre a tort, mais d'avoir une idée complète, avec un bon jugement pour un meilleur système fiscal.

**M. Kaplan:** C'est exactement pour cela que toutes les directives prises par le Livre blanc ont nuit aux réformes fiscales, car les prévisions de 5 ans d'un système plus sérieux, importent peu. Ce qui importe est le réajustement du système fiscal qui se fera pour les années à venir. Le premier jour le ministre des Finances a dit qu'il est venu au Comité, que ce n'était pas un système pour augmenter les impôts, et votre mémoire, ainsi que les autres ont changé toutes ces discussions, parce que les gens pensaient que ce qu'on établirait pour 1972-1973 était mauvais. Si on pouvait prouver qu'en 1976 ou 1983, lorsque les chiffres de l'industrie deviendraient importants il y aurait un accroissement du revenu. A mon avis, voilà la difficulté au sujet des critiques faites par le gouvernement d'Ontario, et que je sache, l'argument que vous venez de présenter appuie cette opinion. La première erreur a été faite par le ministre des Finances, en proposant que les résultats de ces revenus pourraient valoir dans cinq ans d'ici, car on n'avait pas l'intention de retirer un revenu additionnel. On devra faire des ajustements chaque année.

Le point important n'est pas de connaître les revenus des années subséquentes, mais ceux de l'an prochain. Vous ne dites pas aux autres comment penser et comment réagir; mais en réagissant à ces perspectives, on oublie que les impôts importants sont ceux de l'an prochain.

**Le président:** Monsieur MacNaughton.

## [Texte]

**Mr. MacNaughton:** May I say, Mr. Chairman, that we never at any stage of the game moved away from that philosophy. I would hope that there was an element of responsibility undertaken when in the first instance, as I said earlier, we wanted to know what the White Paper, applied as a mature system, in 1969 or in any given year, would do to the province of Ontario. I think this is a quite purposeful pursuit on the part of the Ontario Government and this Department.

**Mr. Kaplan:** If you make the assumption that...

**Mr. MacNaughton:** Having established that by the methods that we have clearly placed in this table, and having discovered the great disparity between the stated figures in the White Paper and the figures we turned up, we felt that there was too great a disparity to be ignored. So I am going to be repetitive here and go back to December, when we made mention of this and expressed our concern and offered at that point in time to compare assumptions in order for us either to reconcile our figures with the federal figures, or vice versa.

That was the sole purpose of the exercise at that point in time, but I have already explained to you once—I do it once more for the record—that no response came from that request, and that was the only purpose of the request at the time. No response came until we broke them up and indicated in greater detail how we had arrived at them in February. We have disclosed in complete detail the assumptions we used, be they right or wrong, but we have not as yet seen the assumptions upon which the federal revenues were established. So I ask you—and I am not saying that to be critical. I am as sick of this tit-for-tat business as anybody is, but there is too damn much at stake here from our point of view to ignore it.

**Mr. Kaplan:** I am very grateful to you for giving me the time you have. I enjoyed every minute.

**The Chairman:** Mr. Saltsman. Is it all right for a supplementary question? Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** I have a question for pure information, Mr. Chairman, because I want to understand exactly what Mr. MacNaughton has just said. He referred earlier to a statement he made originally in his speech in December, I think, in which there is one suggestion. Did you ever follow that up with any kind of communication with the federal government asking them for a meeting afterwards, aside from the invitation to speak

## [Interprétation]

**M. MacNaughton:** Monsieur le président, nous ne nous sommes jamais éloignés de ce principe. J'aurais espéré qu'il y aurait eu des responsabilités prises, car, comme je l'ai dit précédemment, il nous faudrait connaître les conséquences du Livre blanc en Ontario, en tant que système sérieux qui peut être appliqué au cours de n'importe quelle année. Je pense que cela est une poursuite logique de la part de notre gouvernement ou n'importe quel autre.

**M. Kaplan:** Si vous faites...

**M. MacNaughton:** Ayant établi cela, avec les méthodes que nous avons indiquées ici, et ayant découvert la différence entre ces chiffres et ceux du Livre blanc, nous avons pensé qu'il y avait trop d'écart pour les ignorer. Je me répète peut-être, mais je voudrais revenir à décembre, lorsque nous avons mentionné cela, lorsque nous avons exprimé notre préoccupation et avons offert de comparer les hypothèses afin de nous permettre de réconcilier nos chiffres avec ceux du Fédéral ou vice versa.

C'était la seule fin de cet exercice, mais je vous ai déjà expliqué cela. Je vous le ferai une autre fois; aucune réaction n'est venue de cela. Et c'était la seule raison pour laquelle nous avons fait cette requête. Lorsque nous avons indiqué de façon plus détaillée comment nous étions arrivés à cela en février, nous avons divulgué avec tous les détails ces suppositions, qu'elles soient bonnes ou mauvaises, mais nous n'avons pas encore vu ces propositions sur lesquelles on basait les revenus du Fédéral. Alors, je ne dis pas cela pour critiquer; j'en ai autant ou assez que vous, mais l'enjeu est trop important pour l'ignorer.

**M. Kaplan:** Je vous suis reconnaissant... j'ai apprécié chaque minute.

**Le président:** Monsieur Roberts.

**M. Roberts:** Il ne s'agit que d'un simple renseignement, monsieur le président, car je voudrais bien comprendre ce que M. MacNaughton a dit. Il s'est référé à ce qu'il avait déjà dit en décembre et il y avait une proposition. Est-ce que vous vous êtes aperçus qu'on a fait une demande auprès du gouvernement fédéral pour qu'il y ait réunion. Ou l'avez-vous déjà demandé auprès du ministre ou de son bureau à ce sujet?



[Text]

which you presented? Have you ever thought of following that up by getting in touch with the Minister or his office, or asking your officials to do so?

**Mr. MacNaughton:** I cannot recall the extent to which that may have been done. But it was agreed to by all parties at the December meeting that this course would follow.

**Mr. Roberts:** Yes.

**Mr. MacNaughton:** Now as I say, we proceeded with our own work as we said we would, on the further refinement of what we characterized as preliminary figures.

**Mr. Roberts:** There was agreement in December to meet?

**Mr. MacNaughton:** But by February 2, we had not heard.

**Mr. Roberts:** There was agreement to meet in December?

**Mr. MacNaughton:** There were agreements to go through a process of reconciliation of assumptions at our request, but it did not take place.

**Mr. Roberts:** Did that happen at the beginning of February?

**Mr. MacNaughton:** No, this was in December.

**Mr. Roberts:** And you finally came forward in February.

**Mr. MacNaughton:** In February, and then the process started, but in the process—and I want to make this as clear as I can and I want to be very fair about it—we disclosed, and we are always ready to disclose, the assumptions upon which we based our figures but we could never get that response from the other side. Without the assumptions any process of reconciliation is not only difficult, it is impossible unless the assumptions can be compared.

**Mr. Roberts:** The reason I asked was that December obviously contains Christmas and January contains New Year's and as you got along to early February I wondered whether you had really shut off or were further contacts made?

**Mr. Russell:** In December we asked to see the underlying technical studies behind the federal calculations. We also asked to see the economic studies underlying the assumptions they used to feed into the machines. As Mr. MacNaughton said, it was indicated that these

[Interpretation]

**M. MacNaughton:** Je ne me souviens de quelle façon cela a été fait, mais toutes les parties étaient d'accord à la réunion de décembre, que l'on suivrait cette voie.

**M. Roberts:** Oui.

**M. MacNaughton:** Nous avons poursuivi nos propres travaux; nous avons dit que nous le ferions. Ce sont les chiffres préliminaires...

**M. Roberts:** Il y a eu une entente pour se réunir en décembre?

**M. MacNaughton:** Nous n'avions aucune nouvelle le 2 février.

**M. Roberts:** S'était-on entendu pour se réunir en décembre?

**M. MacNaughton:** Oui, pour reconcilier certaines hypothèses et nos requêtes, mais cela ne s'est pas produit.

**M. Roberts:** Était-ce au début de février?

**M. MacNaughton:** Non, c'était en décembre.

**M. Roberts:** Et vous êtes venu en février.

**M. MacNaughton:** C'est bien cela. Mais entretemps, et je serai très clair là-dessus, nous avons décidé de nous tenir prêts à divulguer ces hypothèses sur lesquelles nos chiffres étaient basés. Cependant, il nous a été impossible d'en obtenir autant en retour. Aucun compromis n'est évidemment possible sans une comparaison des hypothèses.

**M. Roberts:** Je posais la question croyant qu'à cause du temps des Fêtes, on avait rompu les contacts entre les parties.

**M. Russell:** Nous avons demandé, en décembre, à voir les études techniques à la base des calculs du fédéral et à connaître les données économiques à la base de leurs postulats utilisés ensuite par les calculatrices électroniques. Comme M. MacNaughton l'a dit,

[Texte]

studies would be supplied but they were not forthcoming and phone calls were made during the period from December 11 to February 2 without result.

**Mr. Roberts:** February 2?

**Mr. Russell:** February 2.

**Mr. MacNaughton:** That is when we went to Quebec.

**Mr. Roberts:** That is about three weeks after the New Year's break.

**Mr. MacNaughton:** I suppose so, something like that.

**Mr. Roberts:** Thank you for your tolerance, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Saltzman.

**Mr. Saltzman:** I would like to ask some questions on the matter of tax credits for property taxes. I do not know whether this has yet been discussed by the Committee, and I must apologize for having left the Committee for a little while.

**The Chairman:** Do you mean housing?

**Mr. Saltzman:** Yes, housing.

**The Chairman:** I think some questions were asked on that by Mr. Lind and perhaps by somebody else as well.

**Mr. Saltzman:** Perhaps my question will be somewhat different. I am trying to determine, and I would welcome some clarification...

**The Chairman:** You may ask your questions regardless of whether they were asked before or not, Mr. Saltzman.

**Mr. Saltzman:** I would like some clarification on whether you suggest in your brief that only home owners be allowed to deduct their property taxes against taxable income or whether it applies to people who rent as well?

**Mr. Russell:** The proposal is for a tax credit which would be implicitly applied against rents and property taxes. In other words, it would not distinguish between whether the individual was an owner or a tenant.

**Mr. Saltzman:** It would apply to everyone?

**Mr. MacNaughton:** That would be against the premise, Mr. Saltzman, if I may, that whether you rent or own, you still pay taxes. You are assessed as a tenant the same as you are as an owner.

[Interprétation]

on nous a indiqué que ces études seraient fournies; des appels téléphoniques ont été faits, sans résultats, au cours de la période du 11 décembre au 2 février.

**M. Roberts:** Au 2 février?

**M. Russell:** Au 2 février.

**M. MacNaughton:** Lorsque nous sommes allés au Québec.

**M. Roberts:** C'était environ trois semaines après le congé du Nouvel An.

**M. MacNaughton:** Quelque chose du genre.

**M. Roberts:** Merci pour votre patience, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Saltzman.

**M. Saltzman:** J'ai quelques questions à poser concernant le crédit d'impôt en matière de taxe foncière. Je ne sais pas si le Comité en a parlé aujourd'hui. Je dois m'excuser de m'être absenté.

**Le président:** Sur le logement?

**M. Saltzman:** Oui.

**Le président:** Des questions ont été posées par M. Lind, ou peut-être quelqu'un d'autre.

**M. Saltzman:** Ma question sera peut-être différente. J'aimerais bien avoir quelque éclaircissement...

**Le président:** Monsieur Saltzman, vous pouvez poser n'importe quelle question, qu'elle ait été posée avant vous ou non.

**M. Saltzman:** Je voudrais quelque éclaircissement pour savoir si votre mémoire suggère qu'il n'y ait que les propriétaires qui aient la permission de déduire leurs taxes foncières de leur impôt. Pourquoi pas les locataires?

**M. Russell:** Notre recommandation pour un crédit fiscal concerne aussi bien les loyers que la taxe foncière. En d'autres mots, que la personne soit propriétaire ou non importe peu.

**M. Saltzman:** Cela s'appliquerait à tout le monde?

**M. MacNaughton:** Monsieur le président, que vous soyez propriétaire ou locataire, vous payez toujours des impôts. Il n'y a pas de différence.



[Text]

**Mr. Saltzman:** Why go through this kind of elaborate arrangement since it is going to apply to every head of the household because they have to live somewhere. Why not simply ask for an increase in the amount that is the ceiling on deductions or a flat tax credit for everyone? This would seem to be a much fairer way of approaching this matter rather than trying to be elaborate on something like this.

**Mr. Allan:** Mr. Saltzman, I think the key to our proposal, and it is stated very clearly in the document, is that it is very expensive to give tax credits to everybody. As a first priority, let us give it to those poverty line individuals and families who pay as much as 30 or 40 per cent of their income in regressive taxes in the form of rent, property tax components of rent, tax premiums or sales taxes. This is not a universal proposal. It is a selective proposal to poverty line families as a start.

**Mr. Saltzman:** Would it not work equally as effectively to simply recognize this by raising the exemptions, which would have a similar kind of effect provided you adjusted your marginal rates.

**Mr. Allan:** The rate structure is not just an adjustment mechanism. It is a very important tax instrument in itself, and this business of giving exemptions to do everything and then fixing it at the rate structure will leave you with a rate structure of which 50 per cent is a mirage. If you want to give that kind of exemption to everybody, then you had better look for an 85 per cent rate structure to recoup the kind of revenues you need. An additional exemption in recognition of low-level taxes paid, as the White Paper shows, the \$400 and \$800 would cost \$1 billion. An additional exemption over and above that would have to be recouped from the rate structure. For the great majority of people this is giving with one hand and taking away with the other, and it is just not as clean or as effective as structuring your relief and specifying the relief to get a total tax burden impact. An exemption cannot give a man anything back positively. He will continue to pay his property taxes and he is not taxable now, so it produces nothing for anybody who is not taxable under the Income Tax Act.

**Mr. Saltzman:** Would we not accomplish the same thing by simply providing a tax credit without any reference to whether it is for property taxes or for food or for clothing simply too eliminate people in the lower income levels from taxation. Why does it have to be tied to anything specific?

[Interpretation]

**M. Saltzman:** Eh bien, permettez-moi de vous demander ce qui suit. Pourquoi faire, prendre des dispositions si élaborées, puisque cela concerne tous les chefs de famille; pourquoi ne pas demander tout simplement une augmentation du plafond des déductions ou un crédit d'impôt pour tous. Ce qui serait une approche plus juste que d'élaborer sur cette question.

**M. Allan:** Monsieur Saltzman, je pense que l'explication de la recommandation est exposée suffisamment dans le mémoire et c'est parce qu'il est très coûteux de fournir un crédit fiscal à tous. D'abord, fournissons-les aux familles pauvres et aux familles qui paient de 30 à 40 p. 100 de leurs revenus sous forme de taxes invisibles, de loyer ou de taxe de vente. Ce n'est pas une proposition universelle, mais une proposition sélective pour les familles pauvres.

**M. Saltzman:** Cela ne fonctionnerait-il pas de la même façon si on augmentait les exemptions de base, ce qui aurait des conséquences semblables à condition d'ajuster les taux marginaux.

**M. Allan:** La structure des taux ne s'accommoderait pas d'un simple ajustement. Il s'agit là d'un instrument fiscal important et si on accordait l'exemption à tout propos et qu'on ajuste ensuite la structure des taux en conséquence, le 50 p. 100 est un mirage si on fournit ce genre d'exemption. Il faut chercher une structure de 85 p. 100 pour récupérer les coûts d'un ajustement qui s'appliquerait à tout le monde. Le Livre blanc montre bien qu'il en coûterait plus d'un milliard de dollars pour une exemption supplémentaire de \$400 et de \$800 pour les défavorisés. Pour beaucoup de gens, cela équivaut à donner d'une main et reprendre de l'autre et c'est en fin de compte loin d'être aussi clair et efficace que de permettre une déduction en vue d'aider quelqu'un. Une exemption ne donne rien de concret à quelqu'un: il continuera à payer ses impôts et elle ne fait rien pour une personne qui échappe à la Loi de l'impôt.

**M. Saltzman:** Ne pourrions-nous pas accomplir la même chose en fournissant le crédit fiscal sans que ce soit pour des impôts fonciers, la nourriture ou les vêtements. Tout simplement pour relever ceux qui sont à un niveau plus bas, sans spécifier de quoi il s'agit?

[Texte]

**Mr. Allan:** It would have to be a refundable credit. You would have to give positive refunds back.

**Mr. Saltsman:** Yes.

**Mr. Allan:** A refundable credit.

**Mr. Saltsman:** It is a form of a negative income tax.

**Mr. Allan:** Certainly.

**Mr. Saltsman:** And this is what you are suggesting?

**Mr. MacNaughton:** It is a form of that, yes.

**Mr. Saltsman:** You are suggesting we commence along this path?

**Mr. MacNaughton:** It could be considered a form of that.

**Mr. Saltsman:** I would like to ask some questions regarding the business of capital gains tax. From what I can gather from your brief you are asking us to provide a somewhat more favourable treatment for capital gains, and this is the proposal in the White Paper. If I read your suggestion correctly, you are saying that this should be the case, at least for the foreseeable future. Does this not really create a problem? First of all, the conversion from one kind of income to another kind of income, the temptation for people to try to take their benefits and capital gain as against salary, which is one of the things we are trying to overcome and one of the major criticisms of our present tax system. The other thing is that it tends to favour one group of income earners as against another group of income earners. Since your argument seems to be that we need it for capital—in other words, for an accumulation of capital, it is an incentive to capital formation—I would like to ask you whether we could not accomplish the same thing by other means. For instance, lowering all the marginal rates, taking a complete and total full capital gains tax. There is no differentiation between how you earn the money, whether it is through capital gains or through income, and reducing all the rates. The matter of savings in society is really something that you can determine in any way you wish. You can decide through your rate structure how much savings you are going to have in society and how much you are going to siphon off. So, with the system I am suggesting we wind up with the same amount of capital, a full capital gains tax, as with the system you are suggesting, but it is more equitable because it effects everyone in a fairer way. What is the

[Interprétation]

**M. Allan:** Il faudrait alors un crédit remboursable et remettre effectivement de l'argent.

**M. Saltsman:** Oui.

**M. Allan:** Cela devrait être un remboursement de crédit?

**M. Saltsman:** Il s'agit d'une sorte d'impôt négatif.

**M. Allan:** Justement.

**M. Saltsman:** C'est là votre recommandation.

**M. MacNaughton:** En quelque sorte.

**M. Saltsman:** Vous croyez que c'est la bonne voie?

**M. MacNaughton:** On peut le voir ainsi.

**M. Saltsman:** Je voudrais vous poser des questions au sujet des gains de capitaux auxquels, d'après ce que j'ai compris dans votre mémoire, vous voulez qu'on accorde un traitement plus favorable que ce qui est mentionné dans les propositions du Livre blanc, et si je comprends bien, vous dites qu'il devrait en être ainsi, du moins dans un avenir rapproché. Cela ne crée-t-il pas un problème. D'abord la conversion d'un revenu à un autre genre de revenu, n'est-ce pas une tentation pour que les gens ne considèrent pas leurs bénéfices et les gains de capitaux comme des salaires ou des revenus. C'est une des critiques que nous voulons surmonter. Il y a autre chose car on dit que cela favorise un groupe de salariés par rapport à un autre. Cette thèse semble être en faveur de l'accumulation de capitaux pour la formation de capitaux. Je voudrais vous demander si nous pouvons en arriver à la même chose d'une autre façon, en diminuant les taux marginaux. En d'autres termes, la façon de faire de l'argent n'a pas d'importance, que ce soit en réduisant tous les taux sur les salaires ou sur le gain de capital. L'épargne dans notre société peut être fixée de bien des façons. Par le régime fiscal, on peut en déterminer le volume et le diminuer à volonté. Alors on arrive avec le même montant d'argent et c'est plus juste car cela s'applique à tout le monde. Pourquoi accorder un traitement de faveur à ceux qui vivent des gains de capital plutôt qu'aux salariés?



[Text]

argument for treating people who get their income from capital gains more favourably than those who get it from wages and salary?

**Mr. MacNaughton:** I do not think that is being proposed. Frankly, I do not think we are departing from the norm as far as tax on incomes is concerned, but your comments were right to the extent that some form of capital gains is required, I think, for capital investment incentives. I suggest if you destroy the incentive to invest capital for the development of the country too severely, then some of the income revenues that we are now talking about will not materialize under any set of circumstances.

**Mr. Saltzman:** Well, Mr. MacNaughton, there is a very large debate on this and it is a serious problem. On the one hand we hear that if our marginal rates are too great, if our income tax schedule is too steep, we are destroying incentive for the wage and salary earners and they are going to leave Canada for the United States. Now, if we are not to tax capital gains heavily or fully, that rate has to be even steeper, which means we have to choose between whether we are going to have our doctors and engineers leave Canada or whether we are going to have our ancestors leave Canada. It is a pretty difficult kind of choice to make.

**Mr. MacNaughton:** I think there is a happy medium so far as reconciling this problem is concerned. Mr. Allan, I do not know whether you can provide any more detail.

**Mr. Allan:** I think it is important to remember that this so-called problem between shifting income from one form to another is worthless to a very large degree now because we have a zero capital gains tax and the 25 per cent capital gains tax can only move in one direction. It will tend to minimize present shifting of income. That is the first point.

The second point about capital gains tax is that it applies to corporations and not just to people, as is shown in the federal White Paper. I think you will find, Mr. Saltzman, that businesses are the major source of private savings in our economy, and they also are the ones that can most productively put a dollar to work in investment. You reduce their earning stream or their retention stream and it will almost certainly show up reduced investment. You reduce an individual's income and he has got a consumption function that he can adjust as well, or a pension function. Those are some of the reasons that we propose a separate capital gains tax to do

[Interpretation]

**M. MacNaughton:** Ce n'est pas exactement notre proposition. Je ne pense pas que nous nous écartons des normes au sujet de l'impôt sur le revenu, mais vos commentaires sont justes. Il faut une certaine forme d'imposition des gains de capitaux pour les investissements. Si, à mon avis, vous découragez ainsi l'investisseur, il se pourrait bien que certains des revenus dont vous parlez, ne parviennent même pas à voir le jour.

**M. Saltzman:** Il y a un débat très poussé sur cette question. D'une part, on nous dit que si le taux marginal est trop important et si notre impôt sur le revenu augmente trop rapidement, les gens quitteront le Canada pour les États-Unis.

Si nous n'imposons pas beaucoup les gains de capitaux, la course devra être encore plus grande. Il faudra savoir si le médecin ou l'ingénieur devrait quitter le Canada ou si les investisseurs devraient quitter le pays. C'est vraiment un choix difficile à faire.

**M. MacNaughton:** Pour ce qui est de cette réconciliation, peut-être que M. Allan voudrait ajouter d'autres détails.

**M. Allan:** Il importe de se souvenir que ce présumé problème du transfert de revenu est inexistant pour le moment à grande échelle car nous avons un impôt sur les gains de capital qui est nul et l'impôt de 25 p. 100 sur les gains de capital ne peut progresser que dans ce sens.

Deuxièmement cet impôt sur les gains de capital s'applique aux sociétés et non seulement aux individus comme l'indique le Livre blanc. Monsieur Saltzman, ce sont les entreprises qui sont, dans notre économie, la source principale de l'épargne privée et ce sont elles qui, de façon productive, peuvent investir leur argent.

Vous réduisez les gains ou le revenu et cela provoquera certainement une réduction des investissements. Vous réduisez le revenu d'un particulier et il doit s'adapter à sa nouvelle situation de consommateur ou de pensionné. Ce sont là quelques-unes des raisons pour lesquelles nous proposons un impôt distinct

[Texte]

a specific job, to fix the equity matter and to keep the economy reasonably healthy in terms of savings investment and growth.

**Mr. Saltsman:** If I understand your argument, you are suggesting that the retained earnings of business are used more wisely than the investments that are made by individual investors in this country.

**Mr. Allan:** I am suggesting they are four times as large, as a start.

**Mr. Saltsman:** They may be, but they do not necessarily have to be that way. As long as your pool of capital remains the same, it is a question of who does the investing, the business managers with their retained earnings or the public after they have the money in their pockets.

**Mr. MacNaughton:** We may be approaching a philosophical argument here, Mr. Saltsman, to some extent.

**Mr. Saltsman:** Well, a capital gains tax is exactly that.

**Mr. MacNaughton:** Yes, well...

**Mr. Saltsman:** How do you say to a person who gets his income from wages and salaries that he is going to pay a higher rate of tax than someone who has money invested and gets his income from investment? How do you justify that between those two people?

**Mr. Allan:** There is one justification right at the beginning. The man that is an employee and gets his wage and salary has about the best guarantee of getting it every month that he can, but the investor takes a very substantial risk of ending up with nothing and losing his present stake.

**Mr. Saltsman:** I think there are a lot of unemployed in the country that might disagree with you that the wages and salaries are guaranteed.

**Mr. Allan:** I do not think capital gains has anything to do with the reason they are unemployed, though.

**Mr. Saltsman:** However, that is my question. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** On behalf of the members of this Committee, our thanks to the Government of Ontario for submitting their *Proposals for tax reform in Canada*, their *Analysis of the Federal tax reform proposals*, some supplementary papers this morning with

[Interprétation]

sur les gains de capital dans un but précis, pour stabiliser l'avoir social et garder l'économie saine au point de vue de l'investissement.

**M. Saltsman:** Si je comprends bien votre point de vue, vous voulez dire que les réinvestissements de capitaux effectués par les compagnies sont plus profitables que les investissements privés.

**M. Allan:** Au tout début ils sont quatre fois plus importants.

**M. Saltsman:** Peut-être, mais il n'en est pas nécessairement ainsi. Aussi longtemps que votre réserve de capital reste au même niveau, cela dépend de l'origine des investissements; s'il s'agit des hommes d'affaires et de leurs réinvestissements de capitaux ou du public après qu'il a l'argent en poche.

**M. MacNaughton:** C'est peut-être un raisonnement de philosophie.

**M. Saltsman:** L'impôt sur les gains de capitaux, c'est tout à fait cela.

**M. MacNaughton:** Eh bien.

**M. Saltsman:** Comment peut-on dire à quelqu'un qui reçoit son revenu au moyen d'un salaire qu'il doit payer un taux d'impôt plus élevé que quelqu'un qui a des placements et en tire ses revenus. Comment expliquez-vous cela?

**M. Allan:** Il y a une explication toute simple. Une personne qui gagne un salaire, est à peu près sûr de recevoir cet argent chaque mois. Tandis que l'autre qui a de l'initiative risque fort de voir ses revenus varier.

**M. Saltsman:** Je crois qu'il y a de nombreux chômeurs au Canada qui ne seraient pas d'accord.

**M. Allan:** Les gains de capital n'influent en rien sur le chômage.

**M. Saltsman:** Alors, c'est tout ce que j'avais à vous demander. Merci monsieur le président.

**Le président:** Au nom des membres du Comité, je tiens à remercier le gouvernement d'Ontario d'avoir soumis les résultats de leur étude sur les réformes de l'impôt fédéral et leurs propositions de réforme fiscale au Canada et ces divers documents, ce matin et



[Text]

charts. My thanks also to the Minister for being here today to expand on the information already available with his officials. Thank you, very much.

**Mr. MacNaughton:** May I add my thanks, Mr. Chairman, to you and the members of the Committee. The examination has been very helpful to us. If the suggestions are meaningful to any extent, I simply say to you all that our labours will not go unrewarded.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen.

[Interpretation]

cet après-midi. Et je remercie le ministre d'être venu aujourd'hui. Merci beaucoup.

**M. MacNaughton:** Je voudrais aussi vous remercier, parce que cette étude nous a été très utile, les propositions sont vraiment utiles. Nos efforts certainement n'auront pas été vains.

**Le président:** Merci messieurs.

## EVENING SITTING

• 2009

**The Chairman:** I place before you, gentlemen, a motion that Mrs. Gwyneth McGregor be authorized to hire an additional stenographer, in addition to the one authorized in the Committee's resolution of April 28, 1970, to work in her office in Toronto.

**Mr. Gillespie:** I so move.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, since most of the members here operate on one secretary full-time, why does Mrs. McGregor apparently need two secretaries now, part-time?

• 2010

**Adviser to the Committee:** Mr. Lambert, this was a short period for a typist to catch up on that big backlog of the summaries. She is only using one, and it has only been a week or two since she has had it.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** For the record I only want to show that all my colleagues are real self-sacrificing individuals here.

Motion agreed to.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Kaplan uses three.

**The Chairman:** I will ask our Clerk to read the minutes of the meeting we had on June 17, gentlemen.

(See *Minutes of Proceedings*)

**The Chairman:** Gentlemen, the discussion is on the motion Mr. Gillespie accepted to withdraw on Mr. McCleave's suggestion. The reason given by Mr. McCleave is that he wanted to discuss the matter with the senior representative of his party on this Committee.

## SÉANCE DU SOIR

**Le président:** Je mets en délibération une motion portant que M<sup>me</sup> Gwyneth McGregor soit autorisée à retenir les services d'une sténographe supplémentaire, en plus de celle que la résolution du Comité du 28 avril 1970 lui a autorisée à engager pour travailler dans son bureau à Toronto.

**M. Gillespie:** Je présente donc la motion.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** La plupart d'entre nous devons nous contenter d'une secrétaire à temps complet et M<sup>me</sup> McGregor utilise deux secrétaires à temps partiel.

**Le conseiller du comité:** Cela est nécessaire pour rattraper le travail en retard, donc beaucoup de sommaires à préparer; elle n'en a qu'une à son service et seulement depuis une semaine ou deux.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je voulais tout simplement marquer que tous mes collègues sont prêts à se sacrifier.

La motion est adoptée.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur Kaplan se sert de trois.

**Le président:** Je vais dire à notre secrétaire de lire le compte rendu de la réunion du 17 juin.

(Voir *Procès-verbaux et témoignages.*)

**Le président:** La discussion est ouverte sur la motion que M. Gillespie a accepté de retirer à la suggestion de M. McCleave. Les raisons avancées par M. McCleave étaient qu'il voulait en discuter avec les hauts représentants de son organisme devant ce comité.

## [Texte]

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, that is my recollection of the events. Mr. McCleave asked that it be withdrawn or tabled—I think you used both phrases—and I said I would be very happy for it to stand so that he could discuss this with other members of his delegation. I wonder now whether or not they have given some thought to the motion or the spirit of the motion. I have some other wording that I would prefer to submit at this time but in effect it covers the same thoughts as the motion I presented the last time.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, precisely what are the details of your motion? There has been some reference to it; what is precisely the proposal that involves both the main Committee and the steering committee?

**Mr. Gillespie:** It anticipates that the main Committee would meet early in September to consider a draft report prepared for it by the steering committee during the month of August.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** And there was also the suggestion that the main Committee would meet in early August. Am I right?

**Mr. Gillespie:** That is correct. I think that particular motion was carried.

**The Chairman:** Yes, this was carried, sir.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I am going to make comments with regard to that. For one thing I think this was not in the spirit of the earlier agreements in that it had been most forcibly pointed out that this was imposing a particular burden on this Committee and it was finally agreed over protestations that we would travel for two weeks in July. To me, the questioning of the Minister and the officials is somewhat less than useful as transcripts are not available so that we can examine them with regard to the representations made by various companies in particular sectors. You may recall that in so far as the White Paper is concerned the Asperian definition of an iceberg is still very much there because the Minister and his officials have failed to disclose a good deal of what they are thinking because only a very relatively small portion of the White Paper was discussed with them.

At the present time we are running six and seven weeks behind with regard to the transcripts of evidence. The other day I was greatly pleased or surprised to get the ones

## [Interprétation]

**M. Gillespie:** C'est ainsi que les choses se sont passées autant que je me souviens. M. McCleave avait demandé que la motion soit retirée ou déposée,—vous avez utilisé ces deux expressions, je crois; je lui ai dit que cela m'était égal, qu'il pouvait discuter la chose avec d'autres membres de son parti, de sa délégation. Je me demande s'ils ont songé à la motion ou à l'esprit qui l'animait. Je pourrais proposer d'autres mots sans doute, je pourrais d'ailleurs le faire maintenant, mais en fait, cela revient à peu près au même. C'est à peu près la même chose que la motion que j'ai présentée la dernière fois.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, en fait, quels sont les détails de votre motion? On en a parlées un peu; quels sont au juste les points qui concernent le comité principal et le comité de direction?

**M. Gillespie:** On suppose que le comité principal se réunira au début de septembre pour examiner un projet de rapport qui aura été préparé à son intention par le comité de direction au mois d'août.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** On a également suggéré que le comité principal puisse se réunir au début d'août, ai-je raison?

**M. Gillespie:** C'est exact, cette motion a été adoptée autant que je me souviens.

**Le président:** Oui, cela a été adopté.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je veux faire certains commentaires à ce sujet. D'abord, je pense que cela ne répond pas à l'esprit de nos accords précédents où l'on avait fait remarquer très précisément que l'on imposait là un fardeau supplémentaire au comité et, malgré les protestations, on en est venu à un accord selon lequel nous voyagerions pendant deux semaines en juillet. Il me semble qu'interroger le ministre et les représentants officiels n'est pas utile puisque nous n'avons pas la transcription des comptes rendus de façon à pouvoir les étudier en se reportant aux mémoires qui nous ont été soumis par diverses compagnies de différents secteurs. Vous vous souviendrez peut-être qu'en ce qui concerne le Livre blanc, il faut retenir la définition célèbre de l'iceberg, le ministre et ses fonctionnaires ne nous ayant pas révélé le fond de leur pensée, une assez faible partie du Livre blanc en somme ayant fait l'objet de discussion.

À l'heure actuelle, nous avons six ou sept semaines de retard en ce qui concerne le compte rendu imprimé. L'autre jour, j'ai été très étonné et enchanté lorsque j'ai reçu le



*[Text]*

from the last part of April. If you, gentlemen, and you, Mr. Chairman, have all the testimony in mind, the points that were made by the various individuals, the difficulties here and there, then you are a much better man than I think you are and certainly much better than I know I am.

I would like to put another point. In effect, half of July is being taken up by Committee hearings. This proposition to deal with the Minister and the others is an open-ended one with no indication of how long it may take and certainly the proposition with regard to the steering committee is a continuing one. In other words, from July 20 right on conceivably to September 1 the steering committee at least could be fully occupied, incidentally without transcripts of the evidence, in supposedly preparing a draft paper.

I want to get to the personal note that what has been done for the month of July is already imposing a particular burden of the majority of the members of the Committee, and to some of them it is just adding to their overdraft because they are going to be living here in Ottawa at their expense.

## • 2020

Then you are going to ask the Committee again to come back in July?

**The Chairman:** Gentlemen, gentlemen.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** And you are going to ask the steering committee to put up again at their own expense? The fact that I live here makes it easier for me to that extent but the alternative would be that I would be doing as many members will be doing and that is perhaps adding to my already insufficient income which the public feel that I am entitled to do which they probably think that I am doing.

The other question is that August is the only month during which members are going to have holidays with their families. Many of the members of this Committee, or who will serve on this Committee, have children who they put in school in Ottawa. They have to bring them down here at the beginning of September. They are going to leave their families out wherever they are, come down here in Ottawa, and then bring their families here and then take off for their constituencies in September. Well, I wish you luck, gentlemen. I think that the proposal completely disregards a lot of factors. Those people who

*[Interpretation]*

compte rendu de la dernière partie du mois d'avril. Si vous, messieurs, et monsieur le président, vous vous souvenez de tout ce qui a été dit, les points soulignés par les diverses personnes qui ont comparu devant nous, les difficultés qu'ils ont signalées, vous êtes beaucoup plus fort que je ne le croyais et encore beaucoup plus que je le suis.

Il est un autre point que je voudrais aborder. En fait, la moitié du mois de juillet va passer en séance de comité; on parle maintenant d'entendre le ministre et les autres, sans nous dire combien de temps les entretiens dureront quand cela pourrait se terminer, cela pourra durer indéfiniment. On a aussi parlé de réunir le comité de direction, c'est une question alors de le faire siéger continuellement. En somme, à partir du 20 juillet jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre, autant que nous pourrions voir, le comité de direction pourra être occupé tout le temps, soit dit en passant sans compte rendu imprimé, il serait en principe en train de préparer un projet de rapport.

Je voudrais ici donner un point de vue personnel. Ce qui est prévu pour le mois de juillet impose un fardeau particulièrement lourd à la majorité d'entre nous et pour certains, ceci augmente simplement leurs dettes: ils vont être obligés d'habiter ici, à Ottawa, à leurs propres frais.

Vous allez ensuite demander au Comité de revenir ici au mois de juillet?

**Le président:** Messieurs, messieurs.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Vous allez leur demander de payer encore une fois leurs propres frais? Le fait que j'habite ici me facilite un peu les choses, tout au moins dans une certaine mesure. Mais si ce n'était pas le cas, je serais bien obligé de faire ce que d'autres députés sont obligés de faire, c'est-à-dire dépenser des revenus insuffisants. J'en viens donc à l'autre question. Le mois d'août est le seul mois qui nous reste pour avoir des vacances avec notre famille. Un grand nombre des membres du Comité ou des membres futurs du Comité ont des enfants qui vont en classe à Ottawa. Il faut qu'ils les ramènent ici au début de septembre. Ainsi donc, ils vont être obligés de laisser leur famille là où elle est, venir ici à Ottawa et puis faire venir leur famille et puis partir pour leur circonscription au mois de septembre. Je vous souhaite bonne chance, messieurs. J'ai l'impression que ces propositions négligent un grand nombre d'éléments. Ceux que la question monétaire n'inquiète ont un gros avantage sur ceux qui comptent sur un revenu supplémentaire et ne

[Texte]

do not worry about the question of income have got a real burden on when it comes to all those others who do depend upon any additional income or the fact that they are not going to spend money. I know some members who just cannot afford to come down. If you feel that that is a way to operate a parliamentary committee, gentlemen, you are welcome but you will do it on your own.

**The Chairman:** Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, I would like to make the speech that Mr. Saltzman might have made if he had been next in line to speak and that is to inject a note of realism. I do not think we are going to end up with a unanimous report. I think we are going to end up with at least three reports, and maybe two from the Liberals; that would make four reports as a possibility. I do not think that it is unrealistic to speculate that we will be working more or less on a party basis through August and it might be far more convenient for the Conservatives to have their base of operation out West and for the NDP to do that as well. Looked at in that perspective, I do not think that the demands are that pressing on ridings.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** With all the evidence here, you are not going to have it.

**Mr. Kaplan:** Whatever evidence there is will be equally available in Ottawa or in the West. I mean if it is in printed form, it can be sent right out to the West and it will be in both places. I am very sympathetic about the problems that are created but I do not think those are real problems. You are not going to approve the report of the majority. You know that. You have got to work on your own during the summer.

**The Chairman:** Mr. Kaplan I do hope that for the records there will be only one report returned to the House of Commons, because we are not allowed to report minority reports. There might be other ways to make a report but not to the House of Commons. To the House of Commons there will be only one report returned and that of the majority. Yes, Mr. Flemming.

**Mr. Flemming:** Mr. Chairman, I would like to make a comment in connection with the whole matter because I do not think that so far, the matter of the duties of the Committee and the importance of the things that they have been examining, by virtue of their terms of reference, have been given adequate consideration. This is in response to Mr. Kaplan. I do not think you can say that any

[Interprétation]

peuvent s'en passer. Je connais beaucoup de députés qui ne peuvent même pas se payer le luxe de venir ici. Si vous croyez que c'est ainsi qu'un comité fonctionne, ici au Parlement, vous êtes les bienvenus. Mais vous allez le faire fonctionner sans moi.

**Le président:** M. Kaplan.

**M. Kaplan:** Je voudrais faire le discours que M. Saltzman aurait fait s'il avait été le prochain. Le but du discours est d'apporter une note réaliste à la discussion. Je doute que nous produisions un rapport unanime. A mon avis, nous aurons au moins trois rapports, peut-être même deux des libéraux; donc quatre rapports en somme. On peut prévoir, si on est réaliste, que chaque équipe de travail s'identifiera plus ou moins à un parti, pendant tout le mois d'août. Il serait donc probablement beaucoup plus commode que les conservateurs aient leur base d'opération dans l'Ouest, ainsi que le nouveau parti démocratique. Si l'on regarde les choses de ce point de vue-là, je ne pense pas qu'on en demande trop des circonscriptions.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Mais nous n'aurons pas les témoignages à porter.

**M. Kaplan:** Les témoignages, vous les aurez aussi facilement dans l'Ouest qu'ici. Nous pourrions vous les envoyer imprimés dans l'Ouest. Les rapports pourront être disponibles aux deux endroits. Je suis très sensible aux problèmes qui existent, mais, dans le cas présent, il n'y a pas de véritables problèmes. Vous n'allez tout de même pas avoir un rapport majoritaire, vous le savez tout aussi bien que moi. Vous devrez donc travailler à la rédaction du vôtre au cours de l'été.

**Le président:** J'espère bien qu'on ne présentera qu'un seul rapport à la Chambre des communes. Il n'est pas permis de présenter des rapports minoritaires à la Chambre, même si cela se fait ailleurs. Il n'y aura qu'un rapport à présenter à la Chambre et ce sera un rapport majoritaire.

**M. Flemming:** Monsieur le président, je voudrais faire un commentaire sur la question. Je ne pense pas qu'on ait accordé, jusqu'à présent, assez d'attention à la question des devoirs du Comité et à l'importance des choses que, de par leur mandat, les membres du Comité, ont examinées.

Je ne pense pas que l'on puisse dire, et là, je réponds à M. Kaplan, je ne pense pas que



## [Text]

committee is composed of so many Conservatives and so many Liberals and so many NDP. A committee is a unit. A committee must operate as a unit. If they are unable to make a report which is an unanimous report well then that is to a certain degree unfortunate. But nevertheless, I do not think that it is an appropriate thing for any committee to consider that they are composed of four or five different factions. I think we would be demeaning ourselves if we adopted any such idea. We have to try to find ground on which we can agree if it is possible. If we find that that is impossible, then presumably we present a report which is not a majority report and the minority will so report to the House of Commons.

To say that we must of necessity have a report by a certain time completely overlooks the fact that we are engaged really in an examination of things, which if carried out, will probably alter the whole course of our country. We have a tremendous responsibility as I see it. No one has said why we must of necessity meet in the month of August and must do certain things in the month of August. They just said we must do it in August, and with great respect to Mr. Gillespie, I do not see why he would insist on presenting a motion that is tied to the clock. I do not think it is necessary and I do not think it is proper. I do not think it should be done.

We are engaged in something which is going to change the whole course of things in this country. The things that we have thought were important in the past, generally speaking, are brushed over by some of the proposals. I do not say that necessarily they have to be adopted. This Committee has been reported by the Minister of Finance and by the Prime Minister as being charged with a tremendous degree of responsibility. The Minister of Finance has said over and over again that the matter is being examined by this Committee. The Minister of Finance has implied that the report of this Committee is an important report and to say that we are just three or four people belonging to three or four different parties and must of necessity do as we are told is to me just a bunch of nonsense. We should not tolerate such an idea, if anybody has it, and I hope they have not.

I think we should take whatever time is required. In the last few weeks, Mr. Chairman, may I say that this Committee "B" of yours, sir, has heard a tremendous number of very, very impressive submissions. I presume that the Committee of which you have been presiding, sir, have had a similar experience.

## [Interpretation]

l'on puisse dire qu'un comité est composé de tant de conservateurs et de tant de libéraux et de tant de membres du NPD. Un Comité est quelque chose d'entier et il doit fonctionner comme une unité. S'il n'est pas capable de rédiger un rapport qui soit unanime, dans ce cas-là, c'est bien malheureux. Mais, néanmoins, je ne pense pas qu'un comité devrait se considérer composé de quatre ou cinq groupes différents. Je pense que nous nous diminuons ainsi, si nous adoptons une idée semblable. Je pense que nous devons essayer de trouver, s'il est possible, un terrain d'entente. Si c'est impossible, alors, en fait, il faudra présenter un rapport non majoritaire. Dans ce cas-là, la minorité pourra également faire un rapport à la Chambre des communes.

Mais, dire que nous devons absolument avoir un rapport pour une certaine date, c'est mépriser complètement le fait que nous nous occupons d'examiner des questions qui peuvent complètement modifier l'économie de notre pays. Nous avons une très grande responsabilité, du moins, c'est mon avis. Personne ne nous a dit pourquoi il fallait nous réunir au mois d'août et mettre certaines choses au point. Simplement, on dit qu'il faut le faire en août. Je ne vois pas, sans vouloir offenser M. Gillespie, pourquoi il insiste de présenter une motion liée à un certain calendrier. Je ne pense pas que ce soit nécessaire. Je ne pense pas non plus que ce soit valable. Et je ne pense pas qu'on doive le faire.

Nous sommes engagés dans un projet qui modifiera profondément l'état des choses de ce pays. Et ce qui semblait important par le passé, certaines propositions en font simplement mention, maintenant. Je ne pense pas qu'elles doivent être automatiquement adoptées. De l'opinion-même du ministre des Finances et du premier ministre, notre Comité a une lourde tâche à remplir. Le ministre des Finances a dit et répété que toute l'affaire est entre nos mains et il a laissé entendre que le rapport du Comité sera très important. De dire que nous sommes seulement trois ou quatre personnes appartenant à trois ou quatre différents partis, obligées de faire ce qu'on nous dit, il me semble que c'est vraiment idiot. Nous ne devons pas tolérer cette idée si, par hasard, quelqu'un l'avait, ce que, je l'espère, n'est pas le cas.

Je pense que nous devons prendre tout le temps nécessaire. Au cours de ces dernières semaines, monsieur le président, votre Comité «B», a entendu un très grand nombre de propositions intéressantes. Je suppose que le Comité que vous présidez, monsieur, en a eu la même impression. Vouloir résumer tout

**[Texte]**

To condense all this and say that you are going to do all this in a few weeks does not make any sense to me. I would not subscribe to it. I would hope that the majority of this Committee would not subscribe to it.

I think we have to take our time and when the history is written you will find that they will pay no attention to the number of months that it took to arrive at a conclusion. History will record the results and the recommendations of this Committee: whether we were able to agree or whether we were not; and whether we were a number of people actuated simply by the direction of their political leanings. I hope this will not happen. The things that we have to consider here are too important.

Mr. Chairman, I find myself unable to agree to any timetable which is going to suggest that we must of necessity report at any particular time. I think we should take the time that is needed with due consideration to the importance of the task which has been assigned to us. That is my opinion of the concept that we should have as a Committee. I find myself absolutely unable to agree that things must be done in a great big hurry.

**The Chairman:** Mr. Ritchie followed by Mr. Whicher.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, speaking of the timing on this, it seemed to me when I asked Mr. Benson in the House last week whether he required this to be legislated by the first of January he implied that the Committee was to take all reasonable time necessary to hear all interested people and that we should deliberate on this. In August we still will be hearing briefs.

**The Chairman:** Not in August, sir.

**Mr. Ritchie:** Is it not the early part of August?

**The Chairman:** No. The deadline established by this Committee for the hearing of witnesses from the private sector is July 31.

**Mr. Ritchie:** Even so, with such an immense amount of evidence given by so many people who are experts in their field and such complex subjects, I do not think we will be doing it justice to move right into August after the hearings are completed.

**The Chairman:** Mr. Whicher.

**Mr. Whicher:** Well, Mr. Chairman, I have every sympathy with what has been said on this side of the table. I feel sorry that we

**[Interprétation]**

ceci et abattre tout ce travail en quelques semaines n'a aucun sens pour moi et je m'y opposerai. J'espère que la majorité de ce Comité ne sera pas d'accord non plus.

Je pense qu'il faut prendre notre temps. Lorsqu'on écrira l'histoire, vous verrez qu'on ne fera absolument pas attention au nombre de mois que cela nous a pris pour arriver à un résultat. L'histoire inscrira les résultats et les recommandations du Comité, qu'on ait pu se mettre d'accord ou non, sans non plus s'intéresser au fait que nous étions un groupe où chacun suivait la ligne de conduite de son parti politique. J'espère cependant que cela n'arrivera pas. Ce que nous devons considérer est trop important.

Monsieur le président, je suis tout à fait incapable d'accepter aucun emploi du temps précis qui exigerait un rapport à un moment précis. Je répète, il faut prendre le temps nécessaire et tenir compte de l'importance de notre travail. A mon avis, cette conviction devrait animer tous les membres du Comité. Et je ne peux absolument pas accepter le fait qu'on doive faire le travail à la hâte.

**Le président:** Monsieur Ritchie, à vous la parole; suivra M. Whicher.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, au sujet de l'horaire, lorsque, la semaine dernière, j'ai demandé en Chambre à M. Benson s'il exigeait l'application des mesures dès le 1<sup>er</sup> janvier, il a donné à entendre que le Comité devait prendre le temps qu'il lui fallait pour entendre tous les intéressés et pour délibérer sur la question. En conséquence, au mois d'août, nous entendrons encore des mémoires.

**Le président:** Non, pas au mois d'août.

**M. Ritchie:** Mais au début du mois d'août?

**Le président:** L'audition des témoignages du secteur privé prendra fin le 31 juillet.

**M. Ritchie:** Même à cela, si l'on songe à la masse énorme des témoignages reçus de tant de spécialistes dans divers domaines et à la complexité des questions traitées, je ne pense pas que ce soit une bonne façon de procéder que de recommencer à siéger ou de préparer le rapport dès le mois d'août, aussitôt les réunions terminées.

**Le président:** M. Whicher.

**M. Whicher:** Je suis d'accord avec ce qui a été dit de ce côté-ci de la table, je regrette que nous n'ayons pu nous mettre d'accord sur



[Text]

have not been able to get some satisfactory financial arrangements for members who are somewhat embarrassed by having to come back here. It is difficult. I agree substantially with what Mr. Lambert, Mr. Ritchie and Mr. Flemming said—that we have many briefs to hear, that we have not the translations back, and we are a month or six weeks behind all the time. But one of the reasons I feel we must go ahead in August is because of what the opposition party at least already has said in this Committee. They have said on numerous occasions that the country is all mixed up, that business does not know which way to turn. This is the main reason that I support the idea that we must go ahead immediately. I am taking them at their word. I believe them when they say that business is somewhat frustrated. I believe, for example, Mr. Roman, when he spoke yesterday of being in Europe endeavouring to get financing for iron and steel mills over here and that in every instance he said they would have to wait until they see what is going to happen under the White Paper. For this reason I feel that we must go ahead.

I remember Mr. Woolliams being here from Calgary two or three weeks ago and emphasizing the fact that the country financially is somewhat mixed up because these hearings are going on and business and labour and everybody else wants to know where we are going and what we are going to recommend. They do not want us to recommend it a year from now; they want to see what we are going to recommend just as soon as possible.

Therefore, Mr. Chairman, appreciating what has been said by the opposition and appreciating the fact that Mr. Flemming said that we do not want decisions made on a political basis, and we certainly would welcome his vote on our side, I suggest that we must go ahead just as soon as possible and get our report in so that not only the government can see it but the people of Canada as well.

**The Chairman:** Mr. Gillespie.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, many of the points that I wanted to make already have been made by others. Like Mr. Whicher, I think there is considerable importance in this Committee producing a report to the House of Commons, and at an early date.

I am not prepared to say at this time what that date should be but I do think that we have to organize ourselves and establish a schedule—which may be most inconvenient. If we do not, I cannot see our producing a

[Interpretation]

le plan monétaire, au sujet des membres qui épouvent quelques difficultés financières parce qu'ils doivent revenir à Ottawa. C'est certainement un problème ardu et je suis d'accord en substance avec ce qu'a dit M. Lambert, M. Ritchie et M. Flemming, à savoir que nous devons entendre beaucoup de mémoires, que nous ne disposons pas des traductions et que nous avons 1 mois ou 6 semaines de retard. Mais je crois que nous devrions poursuivre nos travaux au mois d'août, pour la même raison qu'ont déjà donnée les députés de l'opposition. Ils nous ont rappelé à maintes reprises que le pays était tout bouleversé et que le monde des affaires ne savait de quel côté se tourner. C'est surtout pour cette raison, évoquée par les membres de l'opposition que, selon moi, il ne faut pas interrompre le travail. Je les crois, lorsqu'ils disent qu'il y a quelque chose de frustrant dans cette affaire et je crois M. Roman, par exemple, qui dit être allé en Europe pour essayer de trouver des investissements pour les usines de fer et d'acier du Canada et que les financiers préfèrent attendre les résultats du Livre blanc avant de s'engager. Pour cette raison, il nous faut, je crois, continuer le travail.

Je me rappelle M. Woolliams, venu de Calgary il y a deux ou trois semaines, qui soulignait le chambardement financier du pays parce que ces témoignages n'étaient pas terminés et la hâte du monde des affaires et du travail à voir les résultats de nos travaux et à entendre nos recommandations, et cela, le plus tôt possible.

C'est pourquoi je reconnais le bien-fondé de ce qu'a dit l'opposition, et j'admets sans peine qu'il ne s'agit pas là d'une question de politique, comme l'a si bien dit M. Flemming, sur le vote duquel nous comptons; je propose donc que nous poursuivions au plus tôt nos travaux et que nous rédigeions notre rapport de façon à ce que puissent le consulter non seulement le gouvernement, mais aussi tous les Canadiens.

**Le président:** M. Gillespie.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, beaucoup de questions que je voudrais soulever ont déjà été abordées par d'autres orateurs. Tout comme M. Whicher, je suis d'avis que le Comité doit présenter un rapport à la Chambre des communes et cela, dans le plus bref délai.

Toutefois, sans préciser de date, je crois que nous devrions nous organiser et établir un emploi du temps, même si ça ne convient pas à tous. Si non, nous ne pourrions pas rédiger un rapport traitant des problèmes

## [Texte]

report dealing with the kind of problems that Ross Whicher has mentioned. I think it is urgent and of extreme importance that this Committee report to the House of Commons as early as it prudently can do so.

What I am suggesting in the motion is that the steering committee meet during the month of August and, if necessary, during September as well for the purposes of preparing a draft of a report for the consideration of the full Committee, the full Committee to meet in September. It seems to me that this kind of detailed, and if you like, skeleton type drafting, is necessary with the use of the staff—and we have a large one, as you know. I think the staff can be of considerable assistance to us during the month of August. I think it is incumbent upon us, particularly the steering committee, to put together a draft which can form the basis of discussion. I am not suggesting for a moment that the full Committee is going to want to adopt what they receive in the form of a draft report, but until they do receive a draft report nothing very much can go forward. So I am not moving here that we set any deadline in the sense that I think perhaps Mr. Flemming might have indicated, but that we establish a benchmark, not an absolute, and that the full Committee be prepared to meet as soon as appropriate after the beginning of September to deal with a draft report which will have been prepared for them by the staff and by the steering committee. That is really the guts of the procedure that I would propose to make in a motion in a few moments time, if it is in order, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** I sympathize with the reluctance of many members to sit over the summer. I sympathize even more strongly because the External Affairs Committee has decided to meet over the summer.

I understand the Committee has decided to finish its hearings from the private sector on July 31. That is a fact. It seems to me that once that is done we should get down to work as soon as possible. There is a kind of Parkinsonian principle that work expands to fill the work allotted to it. I think we are going to find that is the case in our efforts as well, for some of the reasons that Mr. Kaplan has suggested.

I think we should really get on with the job and try and do what is necessary to have a report ready as soon as possible. I appreciate and understand the reluctance of people to be taken away from other useful things they do over the summer in relation to their jobs

## [Interprétation]

soulignés par M. Whicher. Je crois qu'il est de toute importance que notre Comité soit en mesure d'aboutir dans ces études au plus tôt et puisse présenter un rapport à la Chambre des communes.

Ce que je propose c'est que le Comité directeur se réunisse au mois d'août, et si nécessaire, au mois de septembre, afin de préparer un projet de rapport qu'il soumettrait à l'approbation du Comité plénier en septembre. Il me semble qu'une rédaction préliminaire est nécessaire et je crois que le personnel d'appui pourra nous venir en aide au mois d'août afin de produire, en collaboration avec le comité directeur, un projet de rapport. Je ne prétends pas que le comité plénier adoptera en bloc ce projet de rapport, mais tant que nous n'aurons pas ce projet de rapport, nous ne pourrons pas avancer. Je ne propose pas de fixer des dates limites, comme M. Flemming semblait le suggérer, mais nous devons néanmoins établir une certaine échéance et le Comité plénier devra être prêt, en septembre, à étudier le projet de rapport qui aura été préparé en collaboration par le personnel d'appui et le comité directeur. C'est là la motion que je vous présenterai dans quelques instants, si elle est réglementaire.

**Le président:** M. Roberts.

**M. Roberts:** Je suis d'accord avec bien des députés lorsqu'ils disent qu'ils ne veulent pas siéger durant les mois d'été, et je crois que c'est également le problème du Comité des affaires extérieures.

Il me semble que nous avons décidé de mettre un terme aux témoignages du secteur privé le 31 juillet. Cela terminé, nous devrions nous mettre au travail le plus tôt possible. La loi de Parkinson veut que le travail s'étende sur tout le laps de temps qui lui a été alloué. Je crois que nos efforts sont empreints de ce principe, pour quelques-unes des raisons données par M. Kaplan.

Je pense que nous devrions nous mettre à la tâche afin de produire ce rapport dans le plus bref délai. Je sais que les députés sont fort occupés en été, mais la publication de ce rapport me paraît d'une importance vitale qui exige de nous que nous siégeons durant les



[Text]

as parliamentarians but in my view the prime importance of getting out the report as quickly as we possibly can makes it incumbent upon us to adopt whatever measures necessary to do that. It is for that reason I would support continual sitting of the Committee during the summer months to do whatever is necessary to produce a report when the House returns in the autumn.

**Mr. Thompson (Red Deer):** Are there any funds at all available to pay out-of-pocket expenses for members of steering committee or members of the Committee?

**The Chairman:** We have been told time after time, Mr. Thompson, that the House of Commons' rules do not allow such compensation. I brief, Mr. Thompson, the rules do not allow members to receive compensation for their meals, transportation, rooms and other things.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** How about pooling the pay of the parliamentary staff and sharing it with the members?

**The Chairman:** Mr. Lambert, perhaps you could repeat your question. Mr. Robinson was not listening.

• 2040

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I said we would throw the advisory staff pay into the pool. The out-of-pocket expenses per member of about \$100 a week.

**An hon. Member:** Could we pay the Committee's advisers?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The situation, Mr. Robinson, is ludicrous. It is damn nonsense, and to ask us to perpetrate it beyond this is a game of folly and I think very unjust. Some people are not working on an overdraft, but a hell of a lot of others are.

**An hon. Member:** It may be ludicrous but it is not Mr. Robinson's fault.

**Mr. Danson:** Mr. Chairman, I disagree with the motion. I resent the fact that we have to sit in August and I resent the fact that a lot of our scheduling has been done to suit the extracurricular travelling of some members of the Committee. It has spoiled a good part of the summer for us, but I think we have to get on with the job and that is beside the point. I must say in deference to my colleague Bob Kaplan that I would be very concerned if we took an attitude other than that which Mr. Flemming mentioned. There is no reason that we have to have a lot of reports.

[Interpretation]

mois d'été, jusqu'à la réouverture de la session, en octobre.

**M. Thompson (Red Deer):** Disposons-nous de fonds pour rembourser les frais personnels des membres du Comité?

**Le président:** La loi ne prévoit pas pareille indemnité. Les règlements ne permettent pas que les députés reçoivent des indemnités de repas, de déplacement et autres dépenses.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Nous pourrions peut-être mettre en commun les traitements des députés et partager le tout entre les membres du Comité.

**Le président:** Monsieur Lambert, pourriez-vous reprendre? M. Robinson n'a pas entendu.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** J'ai dit que nous devrions mettre la paye des membres du conseil en commun. Il faudrait établir une indemnité de \$100 par mois par député.

**Une voix:** Pourrions-nous payer les conseillers?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur Robinson, la situation est tout à fait ridicule. Tout cela n'a aucun sens et c'est de la folie que de vouloir continuer à en discuter. Il y a bien des gens qui ne travaillent pas à un projet, mais combien d'autres y travaillent!

**Une voix:** C'est peut-être ridicule, mais ce n'est quand même pas la faute de M. Robinson.

**M. Danson:** Je me rallie à la proposition. Je suis certes très contrarié de devoir siéger en août et de ce qu'on ait établi l'horaire de façon à convenir à certains membres du Comité, pour leurs voyages personnels. Cette mesure ruinera une bonne partie de notre été, mais je crois que nous devons quand même continuer le travail. Je dois ajouter, pour la défense de mon collègue, M. Kaplan, que je serais fort inquiet si nous adoptions une attitude autre que celle que M. Flemming a suggérée. Nous ne sommes pas obligés de présenter une quantité énorme de rapports. Nous

## [Texte]

This is a microcosm of Parliament and I think that we certainly have to reach compromises along the line. I do not think any one of us is going to be happy with the complete report, but that does not mean that the large majority of us cannot be happy with a large portion of the report, and I think we can all learn from one another. I think if we take the attitude that a few people are going to write down and force their report through on a majority basis, I would almost be inclined to vote against it for that reason alone.

Mr. Lambert mentioned many reasons and I think Mr. MacNaughton said something today that helped us when he referred to what the Ontario Tax Committee did. I think they adjourned and wrote their report in much more pleasant surroundings at Windermere House on Lake Muskoka and with expenses paid. I think the other members of Parliament would be very much in favour—knowing what this Committee has gone through and what is still has to go through—of seeing that we do this in more pleasant surroundings, and I think we should throw that suggestion out. I do not think it will set a precedent. I do not think there is anything wrong with it at this time of the year and we might be able to do it in a much more relaxed and harmonious atmosphere. I wish that suggestion could be pursued.

**Mr. Kaplan:** I would like to invite you all to the Inn on the Park in Toronto.

**The Chairman:** Mr. Gillespie.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, if it is in order, I would like to withdraw the motion that I...

**The Chairman:** It has been withdrawn.

**Mr. Gillespie:** It has been withdrawn.

**The Chairman:** And we have no new motion.

**Mr. Gillespie:** There seems to be a procedural question here.

**The Chairman:** Just a moment. He has withdrawn it. His motion of last week has been withdrawn.

**Mr. Gillespie:** I just want to gain some understanding of what has been done with the motion, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We will have to go according to what is in the minutes, Mr. Gillespie.

**Mr. Gillespie:** If it is necessary to withdraw it, I would like to formally withdraw it.

## [Interprétation]

sommes un Parlement en miniature et je suis convaincu que nous pouvons en arriver à une entente. Personne ici ne va être entièrement satisfait du rapport, mais cela ne signifie pas que beaucoup de membres ne seront pas satisfaits d'une large partie du rapport; on peut apprendre beaucoup les uns des autres. Mais si on décide de ne faire écrire que quelques personnes et de faire passer le rapport ainsi rédigé pour un rapport majoritaire, dans ce cas, cette seule raison me pousserait presque à m'opposer à la motion.

M. Lambert a donné beaucoup de raisons et M. MacNaughton nous a aidé en parlant du Comité fiscal de l'Ontario. D'après ce qu'a dit M. MacNaughton, il me semble que le Comité fiscal de l'Ontario s'est ajourné pour rédiger son rapport; les membres du comité se sont réunis au Windermere House, au lac Muskoka et ils ont obtenu des indemnités pour leurs travaux d'été. Connaissant la quantité de travail que notre Comité a abattue et ce qu'il reste à accomplir, les autres députés approuveraient, à mon avis, le projet que nous allions travailler dans un milieu plus agréable. Nous devrions en faire la suggestion. Je ne crois pas que cela poserait un précédent. Je ne vois rien de contraire au Règlement en cela. Nous pourrions ainsi travailler dans une atmosphère plus viable, plus détendue.

**M. Kaplan:** Je vous invite tous au Inn on the Park, à Toronto.

**Le président:** Monsieur Gillespie.

**M. Gillespie:** Si c'est réglementaire, je voudrais retirer la proposition que j'ai...

**Le président:** C'est déjà fait.

**M. Gillespie:** C'est déjà fait.

**Le président:** Il n'y a pas d'autre proposition.

**M. Gillespie:** J'aimerais soulever une question de procédure.

**Le président:** La motion proposée la semaine dernière a-t-elle été supprimée ou a-t-elle été déposée?

**M. Gillespie:** Je ne sais pas ce qui s'est passé avec cette motion, monsieur le président.

**Le président:** Nous devons nous fier au compte rendu, monsieur Gillespie.

**M. Gillespie:** S'il est nécessaire de retirer cette proposition de façon officielle, j'aimerais le faire.



[Text]

**The Chairman:** I like to go according to the rules and if you want to withdraw it, you may.

**Mr. Gillespie:** I would like to substitute a very similar motion. It is double-barrelled in the sense that it includes more than the previous one. I will first read it to you and then I will explain what I mean by double-barrelled:

That both the Chairman and the steering committee at the call of the Chair meet during August and September with or without the Committee's advisers for the purpose of preparing a draft report to be submitted for the consideration of the Committee as soon after September 1 as may be appropriate.

I say that it is double-barrelled, but the only difference is that I have included the Chairman as a separate entity from the steering committee. If this motion were to carry it would give the Chairman the power to meet with the advisers without necessarily calling the steering committee together so there would be, if you like, double flexibility from the point of view of the proceedings in perhaps early September. That is my motion, Mr. Chairman.

**Mr. Whicher:** May I ask a question on that motion?

**The Chairman:** Mr. Whicher.

**Mr. Whicher:** Does that say that the steering committee will meet in Ottawa? Is that what you mean?

**Mr. Gillespie:** It does not say where the steering committee will meet.

**Mr. Whicher:** From listening to people around the table I am of the opinion that Mr. Danson's suggestion would meet with general approval. I think it would be a good idea if it were put right in the motion that we meet somewhere else, whether it be in the East or the West.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, without wanting to comment very fully on Mr. Whicher's thought, it seems to me that from the way the motion is worded it is permissive. If it is necessary to include some other place in the event that the steering committee wanted to meet outside Ottawa, then we would need to do so, and I ask for your assistance.

**The Chairman:** You know very well that if you want to hold meetings outside Ottawa you have to obtain approval from the House of Commons. We have no authorization from the House of Commons to travel in August or to sit out of Ottawa in August or September.

[Interpretation]

**Le président:** Vous êtes libre de le faire.

**M. Gillespie:** Je désire la remplacer par une proposition très semblable qui revêt un double aspect et qui est un peu plus vaste que la première. Je pourrais vous la lire.

Que le président et le Comité directeur se réunissent au mois d'août et au mois de septembre, avec ou sans les conseillers du Comité, en vue de présenter un projet de rapport à soumettre à l'examen du Comité quand il conviendra après le 1<sup>er</sup> septembre. Ces réunions se tiendraient à la convocation du président.

La différence d'avec la proposition précédente, c'est que je n'ai pas identifié le président au comité directeur. Si cette mesure est appliquée, elle donnera au président l'autorité nécessaire pour réunir les conseillers du Comité sans avoir à réunir le Comité directeur. Cette mesure donnerait une plus grande souplesse aux procédures de septembre. C'est là ma proposition, monsieur le président.

**M. Whicher:** J'aurais une question à poser.

**Le président:** Monsieur Whicher.

**M. Whicher:** Est-ce que votre motion dit que le Comité directeur devrait se réunir à Ottawa?

**M. Gillespie:** Je n'ai pas dit où il devrait se réunir.

**M. Whicher:** D'après les rumeurs que j'entends et qui circulent autour de cette table, tous approuvent la suggestion de M. Danson. Il me semble que l'on pourrait introduire dans cette motion, que le Comité directeur siège ailleurs qu'à Ottawa, que ce soit dans l'Est ou dans l'Ouest.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, je ne voudrais pas m'étendre sur la déclaration de M. Whicher. Sa motion n'a pas un caractère très précis. Si le Comité directeur veut siéger ailleurs qu'à Ottawa, il faudra en faire la proposition et, dans ce cas, il nous faudra votre aide.

**Le président:** Sans l'autorisation de la Chambre des communes, nous ne pouvons pas siéger ailleurs qu'à Ottawa; nous devons donc obtenir l'autorisation préalable avant de décider d'entreprendre des déplacements, au mois d'août ou de septembre.

[Texte]

**Mr. Danson:** We should have double accommodation because we might need our secretaries or some other assistant with us.

**Mr. Whicher:** I fell, Mr. Chairman, that this is a vital point. I am not on the steering committee and therefore I think I can speak freely. I feel the steering committee should have the opportunity of travelling wherever they wish in Canada to hold this meeting. This is my feeling and I hope some of the other members may share my viewpoint. I think we should ask the House of Commons on Thursday for such permission.

**The Chairman:** Mr. Whicher, the steering committee is made up of eight members and it does not operate with a quorum. We may call a meeting of the steering committee and even if there are only three or four members present we will hold the meeting, and we will then make a report to the full Committee. That is the reason for there being no quorum. Personally I would hesitate to ask the House of Commons for authorization for the steering committee to sit out of Ottawa.

**Mr. Whicher:** Mr. Chairman, may I ask...

**The Chairman:** But it is up to you, gentlemen. Do not forget that there is no sitting tomorrow. There will be a sitting on Thursday and Friday, and if we have to seek authorization of the House of Commons for either the steering committee or the full committee to travel and if, as we all expect, the House will adjourn on June 26, that does not give us much time.

**Mr. Whicher:** Mr. Chairman, may I conclude with this question. Your advice, which we all respect, is that the steering committee cannot ask to leave Ottawa, but how about asking for permission for the full Committee to leave Ottawa in the month of September in order to write their report?

**The Chairman:** Gentlemen, you are the members of the Committee and you make the decisions, but that leaves us only two days to receive the authorization of the House of Commons. I think we will have to wait 24 of the 48 hours to present a report, but I do not think this will present any obstacle.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Wahn got unanimous consent of the House the other day to move a report of External Affairs which sought authorization to sit or to move, or to do something. Otherwise it requires 48 hours.

[Interprétation]

**M. Danson:** On devra prévoir plus de place au cas où nous aurions besoin de nos secrétaires ou autre personnel de soutien.

**M. Whicher:** Je crois, monsieur le président, que c'est là une question essentielle. Je ne fais pas partie du Comité directeur, c'est pourquoi je pense pouvoir parler en toute objectivité. Je crois que le Comité directeur devrait être libre de se réunir où que ce soit au Canada. Certains députés se rallieront sans doute à mon opinion. Nous devrions en demander l'autorisation de la Chambre, jeudi.

**Le président:** Le Comité directeur compte huit membres et ne fonctionne pas d'après un certain quorum. Si nous n'étions que trois ou quatre à une réunion, celle-ci aurait quand même lieu et nous présenterions un rapport au comité plénier. C'est pourquoi la condition de quorum n'est pas obligatoire. Si c'était moi, j'hésiterais à aller demander à la Chambre l'autorisation que le Comité directeur siège ailleurs qu'à Ottawa.

**M. Whicher:** Monsieur le président, puis-je demander...

**Le président:** Mais c'est à vous de décider. N'oubliez pas que nous n'avons pas de réunion demain; nous reprenons jeudi et vendredi; si nous décidons alors de demander à la Chambre l'autorisation pour le Comité plénier ou le Comité directeur de se déplacer, comme la Chambre s'ajourne le 26, cela ne nous laisse pas beaucoup de temps.

**M. Whicher:** Monsieur le président, pourrais-je vous poser une question? Votre conseil, que tous respectent, est que le Comité directeur se dispense de quitter Ottawa; mais ne pourrait-on pas obtenir la permission d'organiser les réunions du Comité plénier en dehors d'Ottawa, au mois de septembre, pour la rédaction du rapport?

**Le président:** C'est vous, les membres de ce Comité; vous êtes donc libres de prendre la décision que vous voulez. Il faut réserver 24 des 48 heures à la présentation du rapport mais je crois que cela sera possible.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** M. Whan a obtenu l'autre jour le consentement unanime de la Chambre en présentant le rapport du Comité des affaires extérieures qui demandait l'autorisation de siéger, de voyager ou autre chose comme cela. En temps normal, il faut allouer 48 heures.



[Text]

**The Chairman:** I was saying, Mr. Lambert, and you did not let me finish, that if you get unanimous consent of the House you can present any report or a motion without 48 hours' notice. Mr. Mahoney.

**Mr. Mahoney:** Mr. Chairman, a year ago the question of the summer vacation was not of such burning urgency to many of us here and we were going to be sitting right through the summer and into the fall. We eventually wound up in late July, but we were doing part of our job as members of Parliament. I think as members of the Finance Committee we have a job to do as well. I do not know how the postal workers would react to the device of sending this Committee to a resort. I think it might go down alongside the idea of the pension at age 55 as one of the things that the voters could question us about in the foreseeable future. It should not be necessary. In any case, I certainly could not support any rather tricky device to achieve payment of members of the Committee during the summer recess when they are doing their job. It is unfortunate that it has to be done then. I think if we want to be paid expenses during the time that we are doing this work, during the summer recess, we should have the guts to stand up in the House of Commons on Thursday and ask for pay directly to do the job where it has to be done. If we are not prepared to do that, then I think this other stuff is just plain nonsense.

**Mr. Gillespie:** I think Mr. Mahoney has raised a good point and I do not know how we might record this view but it is possible I suppose that it might be recorded in some kind of informal motion. I would ask your guidance on this.

When the Ontario Government put through their changes last time around, they made a number of them retroactive, particularly as far as committee meetings are concerned. It seems to me conceivable that we might register the view that those committees meeting this summer might receive special consideration by the commissioners when they draft their report. I think it is significant for instance that the *Financial Post*, which has never been particularly friendly towards members of Parliament, came out with an editorial last week endorsing the idea that members of Parliament, particularly those of this Committee, should be rewarded during the summer. That is a small straw in the wind, but I ask you really for guidance on this thing. If it is possible, I would say that

[Interpretation]

**Le président:** Vous ne m'avez pas laissé poursuivre mon idée mais je disais que, avec le consentement unanime de la Chambre, on peut présenter un rapport, une proposition, sans préavis de 48 heures. Monsieur Mahoney.

**M. Mahoney:** Monsieur le président, il y a un an, la question des vacances sessionnelles ne revêtaient pas un tel caractère d'urgence pour beaucoup de ces mêmes personnes qui siègent ici aujourd'hui. En tant que membres du Parlement, c'était notre travail de siéger pendant l'été. Nous arrêtons à la fin de juillet, mais notre travail de députés continuait. En tant que membres du Comité des finances, nous avons aussi une tâche à remplir. Je ne sais pas quelle serait l'attitude des postiers devant cette idée d'envoyer le Comité dans un lieu de vacances. C'est dans la même veine qu'on a conçu le projet de fixer à 55 ans l'âge de la retraite: les électeurs auront des questions à nous poser à ce sujet dans un avenir rapproché. De toute façon, je ne pourrais pas me rallier à quelque stratagème malhonnête, visant à octroyer des indemnités pendant l'été aux membres du Comité, qui ne font en somme qu'accomplir leur travail. Il est malheureux que nous ayons à le faire à ce moment. A mon avis, si nous voulons obtenir des indemnités au cours des vacances d'été, il faut avoir le courage de se lever à la Chambre et de demander directement qu'on nous paie pour le travail, où qu'il doive se faire. Si nous ne sommes pas prêts à agir de la sorte, à mon avis, ce n'est pas la peine d'essayer autre chose.

**M. Gillespie:** Je crois que M. Mahoney a raison; je ne sais comment on peut présenter son idée, mais il est possible, je crois, de le faire d'une façon non officielle. A ce sujet, j'apprécierais votre aide.

Lorsque le gouvernement de l'Ontario a établi ces modifications, il a pris des mesures rétroactives surtout en ce qui concerne les réunions de Comité. Nous pourrions, il me semble, faire remarquer que ces comités pourront peut-être recevoir cet été, lors de la rédaction de leur rapport, un traitement spécial de la part des commissaires. Le *Financial Post* qui n'a jamais démontré beaucoup de sympathie à l'égard des députés, dans son éditorial de la semaine passée—et c'est très significatif—appuyait l'idée voulant que les députés, et plus particulièrement les membres de notre Comité, aient droit, cet été, à des indemnités. Ce n'est peut-être pas énorme, mais il nous faudra votre aide. Nous devrions faire entendre nos vues à ce sujet afin que la Commission les entende.

[Texte]

we ought to register our feeling on this thing with a view to sending it to the Commission for their attention.

**Mr. Saltzman:** Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, Mr. Saltzman.

**Mr. Saltzman:** I can well appreciate some of the difficulties that have been raised about sitting in the summertime. I am not going to support the idea of sitting in the summertime beyond what we have agreed to up until now. However, that is beside it. I think, Mr. Mahoney, has a point. Whatever the merits may be of paying expenses for the extra work involved, I do not think it can be done surreptitiously, sneaked in some kind of a motion unless the House of Commons makes a definite decision on this, particularly in this Committee.

I say it because we are dealing with things like expense accounts, living expenses and things like that. We are going to have some things to say on that one way or another. I think that the work and the credibility of this Committee unfortunately would be diminished if anything happened whereby fingers could be pointed at the procedures that took place here. It would be very unfortunate for any report of this Committee was going to make. Very often a little thing like that can divert public attention away from what should have been the major consideration of the work of a committee. I just think it is just too risky. I wish there were a way of doing it. I really do because I can understand what the attitude is. However, I just do not see how we can take any chance along this line because if we do, we run the risk of discrediting whatever final work this Committee does.

**The Chairman:** Are you through, Mr. Saltzman? Mr. Thompson.

**Mr. Thompson (Red Deer):** Mr. Chairman, it seems to me that it would be much easier to meet in September than in August. There is not a member who does not have some homework to do. The members of this Committee, if they are going to sit through the entire summer, are going to have problems besides financial ones. It is not possible for the steering committee to concentrate in September and still allow for the whole Committee to meet before the House returns? Why do you have to take the entire summer? We are asking just a little too much for whatever reason it might be.

**The Chairman:** One thing, Mr. Thompson, that you Anglo-Saxons always forget. When a report is prepared, we need translation. I am told that translators to do a good job will

[Interprétation]

**M. Saltzman:** Monsieur le président?

**Le président:** Oui, monsieur Saltzman.

**M. Saltzman:** Je me rends parfaitement compte de toutes les difficultés que soulèvent des réunions en été et je ne suis pas prêt à accepter cette idée au-delà de ce qui a été décidé. Mais l'argument de M. Mahoney me semble valable. Je crois, de toute façon, que l'on ne devrait pas demander des indemnités pour ces travaux supplémentaires de façon cachée et les obtenir par le biais; la décision finale revient à la Chambre, surtout en ce qui concerne notre comité. C'est parce que ce sont des comptes de dépenses, des frais d'entretien et autres choses du même ressort qui sont en cause. Le genre de travail et l'intégrité des membres seraient menacés si on trouvait à redire sur les procédures qui se sont déroulées ici. Ce serait très dommageable pour le futur rapport du Comité. Je crois qu'un détail comme celui-là peut détourner l'attention publique des questions essentielles et c'est là une chose bien dangereuse. Nous ne pouvons pas courir le risque de discréditer les travaux que le Comité pourrait être amené à produire. J'aimerais bien qu'il y ait un moyen, parce que je comprends le problème. Mais on ne peut prendre de chances dans ce domaine.

**Le président:** Avez-vous terminé? Monsieur Thompson.

**M. Thompson (Red Deer):** Il serait bien plus facile de se réunir en septembre qu'en août car en été, tous les députés ont à accomplir du travail dans leur circonscription respective. Serait-il possible que le Comité directeur se rencontre au mois de septembre et que le Comité plénier puisse se réunir avant que la session ne reprenne? Pourquoi veut-on absolument prendre tout l'été?

**Le président:** Je voudrais vous signaler un point que vous, anglo-saxons oubliez toujours. Nous devons faire traduire notre texte. Pour faire un bon travail, les traducteurs ne peu-



[Text]

translate about 1,500 words a day. They may go as high as 2,000 words a day. Regardless of the report that can be prepared, I am sure that this report will include a few pages, Mr. Thompson, and it may take from two to three weeks to translate it. That is what you have to keep in mind. I am sorry to say it again but the English-speaking always forget.

**Mr. Thompson (Red Deer):** The Anglophone or Anglo-speaking, not just Anglo-Saxons.

**The Chairman:** No, no. I will correct myself gentlemen. The English-speaking people forget that to present a report in the House of Commons, it has to be a bilingual report. The report that will be prepared may take from two to three weeks to translate. That is one of the reasons.

**Mr. Saltzman:** Mr. Chairman, when do you feel that we have to have this report ready for the House of Commons? Let us see if we cannot work backwards in some effort to find a better time table.

**The Chairman:** Mr. Saltzman, I have placed myself on the record that the report should be prepared and presented to the House of Commons before the Third Session of the 28th Parliament.

**Mr. Saltzman:** That is when? There is a lot of flexibility there.

**The Chairman:** I have more or less the assurance, members of this Committee, that the House will not come back from the summer recess before October 5. Somebody said, it is not so sure.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** No, that is for sure.

**The Chairman:** I have received no assurance, Mr. Saltzman and members of this Committee, as to how many days we will sit after the summer recess in this session. I do not know whether we will sit one day or two days or more.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, could I just make a point in here.

**The Chairman:** I am sorry. Mr. Saltzman has the floor. I replied to his question.

**Mr. Saltzman:** Why does it have to be at that time? Suppose it were a month later which would I think be adequate. We could save ourselves the business we are going through with the summertime. We could come

[Interpretation]

vent traduire que 1,500 mots par jour, disons au maximum 2,000. Le rapport sera assez volumineux et exigera sans doute deux à trois semaines pour être traduit. Il faut vous souvenir de cela.

**M. Thomspon (Red Deer):** J'aimerais que vous employiez l'expression «anglophone» ou de langue anglaise au lieu de «anglo-saxon».

**Le président:** Je suis tout prêt à accepter cette remarque. Je vais me reprendre moi-même. Les personnes de langue anglaise oublient que tout rapport présenté à la Chambre doit être traduit et que cette traduction peut prendre de deux à trois semaines. C'est là une des raisons pour lesquelles nous devons consacrer une plus longue période à la préparation de ce rapport.

**M. Saltzman:** A votre avis, M. le président, quand croyez-vous que le rapport doit être prêt? Nous pourrions peut-être essayer d'établir un meilleur horaire.

**Le président:** J'ai fait inscrire au procès-verbal que ce rapport devrait être établi et présenté à la Chambre avant la troisième Session de la 28ième législature du Parlement.

**M. Saltzman:** Et ça veut dire quand? La date peut varier beaucoup.

**Le président:** Le Parlement ne reprendra pas sa session avant le 5 octobre, de cela, nous sommes à peu près sûrs. Je sais bien qu'on a dit que cela n'était pas très sûr.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En effet.

**Le président:** On ne m'a pas indiqué le nombre de jours que nous allons devoir siéger après les vacances d'été. S'agit-il de deux jours, de trois jours ou de plus? Je l'ignore.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** M. le président, puis-je faire une observation?

**Le président:** Je regrette. J'ai donné la parole à M. Saltzman.

**M. Saltzman:** Pourquoi faut-il absolument que ce soit à cette époque? Je pense qu'un mois plus tard serait une date plus appropriée et nous n'aurions pas tout ce problème à cause des vacances d'été. Nous pourrions revenir

[Texte]

back here and just work like mad on the thing and get the thing done in a month.

**The Chairman:** Mr. Saltzman, you know very well the time we took just to prepare the report on interest rate and inflation when we came back.

**Mr. Saltzman:** Suppose there was an agreement to have the report finished by a certain date, let us say by the end of November?

**The Chairman:** There is one thing. You know very well, Mr. Saltzman, the process will have to go through to have the White Paper referred back to the House of Commons. The White Paper was made public November 7 and it was referred to our Committee on December 19, the last day we sat before the Christmas and New Year's recess. Who knows how long it will take to return the White Paper to our Committee? It may take a week, two weeks or more before the House of Commons returns the White Paper to this Committee.

• 2100

**Mr. Saltzman:** Take a look at the task that was set before the Committee and at the number of witnesses we have heard. I think this Committee has made remarkable progress. We have done as much as could possibly be expected in the time allocated to us. Unless there is some reason that I do not know of I would think that we could have the draft report without translation ready about the middle of October so that the government could take a look at it and start thinking about it and then present it to the House of Commons with translation in the middle of November rather than at the end of November.

**Le président:** Monsieur Saltzman, vous savez très bien que si la Chambre ne reprend ses travaux que le 5 octobre, votre rapport ne sera jamais prêt pour le 15 octobre ou le mois d'octobre, il faut être réaliste.

**M. Saltzman:** Le 15 novembre.

**Le président:** Si le rapport est prêt le 15 novembre. Vous savez très bien, monsieur Saltzman et vous tous du Comité, qu'il sera beaucoup plus facile d'obtenir la traduction au mois de septembre ou au début d'octobre, alors que la Chambre ne siège pas, que de demander la traduction de ce rapport à la reprise de la session. M. Lambert a fait la remarque tout à l'heure que l'impression des témoignages donnés, soit devant le Comité plénier ou les sous-comités est en retard de quelques semaines. L'année dernière, nous devions préparer le rapport sur le taux d'in-

[Interprétation]

après les vacances et travailler intensément afin de préparer le rapport en un mois.

**Le président:** Vous rappelez-vous le temps que nous avons mis à préparer le rapport sur les taux d'intérêt et l'inflation?

**M. Saltzman:** Et si l'on s'entendait pour terminer le rapport à une date donnée, disons la fin novembre?

**Le président:** Vous savez très bien M. Saltzman que nous devons renvoyer le Livre blanc sur la réforme fiscale à la Chambre; il a été publié le 7 novembre et nous a été remis le 19 décembre, un jour avant l'ajournement pour les vacances de Noël et du Jour de l'an. Je me demande combien de temps cela prendra pour que le Livre blanc soit à nouveau déposé devant notre Comité. Cela peut prendre une ou deux semaines et peut-être plus à la Chambre des communes pour nous renvoyer le Livre blanc.

**M. Saltzman:** Si on examine les tâches du Comité et qu'on tient compte du nombre de témoignages que nous avons entendus, on peut dire que le Comité a accompli beaucoup de travail. Nous avons fait tout ce qui est possible de faire quant au temps alloué. A moins que quelque chose ne s'y oppose, je crois que nous serions en mesure de présenter un projet de rapport sans traduction, à la mi-octobre pour que le gouvernement puisse l'étudier et y réfléchir, avant de le présenter à la Chambre, avec la traduction, à la mi-novembre et non à la fin novembre.

**The Chairman:** Mr. Saltzman, you know very well that if the House doesn't open the session until October 5, your report will never be finalized for October 15. You must be realistic.

**Mr. Saltzman:** November 15.

**The Chairman:** If the report is finalized for November 15. You know very well, Mr. Saltzman, and members of the Committee, that it will be much easier to get the translation in September, or the beginning of October, when the House is not in session, than to ask for the translation of this report once the session has begun. Mr. Lambert pointed out earlier that the evidence given by witnesses before the full committee or the sub-committees is several weeks behind schedule. Last year, we had to prepare the report on inflation and rates of interest as soon as we returned to the



## [Text]

térêt et l'inflation, dès notre retour à la Chambre des communes et, finalement, je crois que nous l'avons présenté au mois de décembre seulement. Il n'y a eu aucune difficulté, en fin de compte.

Vous avez assez d'expérience, messieurs, pour savoir que si nous demandons de renvoyer l'étude du Livre blanc au Comité des Finances, Commerce et questions économiques, combien de temps il faudra à la Chambre des communes. J'ai exprimé mon opinion sans ambages. J'ai posé la question à quelques témoins qui sont venus devant ce Comité, tel M. Twaits, président de *Imperial Oil* et qui, comme plusieurs autres personnes à qui je me suis adressé, croit qu'un rapport à la Chambre des communes devrait être présenté le plus tôt possible, pour la simple raison que le secteur financier et commercial peut faire des transactions plus facilement lorsqu'il connaît le système de fiscalité en vigueur que s'il ignore ce qu'il sera dans six mois ou un an.

Alors, voici, monsieur Lambert, chaque fois qu'un membre du parti ministériel fait ses commentaires, vous avez toujours la même réaction.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui, mais je vais dire quelque chose, monsieur le président. Vous êtes le président du Comité et en cette qualité, vous êtes dans la même situation que l'Orateur de la Chambre. A mon avis, vous êtes le leader du parti ministériel quand vous argumentez contre les députés; vous prenez la défense tout de suite. Je ne l'ai pas dit la dernière fois, mais je le dis maintenant.

**Le président:** Monsieur Lambert...

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Quand nous venons à des séances comme celle-ci, je proteste et je dis que vous n'êtes pas impartial.

**Le président:** Monsieur Lambert...

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Parce que vous vous faites le défenseur des politiques du gouvernement.

**Le président:** Monsieur Lambert, je ne me suis jamais considéré l'égal de l'Orateur...

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Le Règlement dit que vous l'êtes.

**Le président:** En fin de compte, je n'ai jamais accepté le fait, monsieur Lambert, que ce n'est qu'un député de l'opposition qui peut être considéré impartial dans un comité. Je ne l'ai jamais accepté et je ne l'accepterai pas.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je ne prétends pas cela, monsieur le président, je ne

## [Interpretation]

House of Commons, and I think we finally presented it in December. There was no difficulty in the end.

You have had sufficient experience, gentlemen, to know how long the House of Commons will have to wait if we want to send the White Paper to be studied by the Committee of Finance, Commerce and Economic Questions. I have expressed my opinion openly. I have asked this question of a few witnesses who appeared before this Committee, such as Mr. Twait, President of Imperial Oil, who, like many others whom I consulted, thinks that the report to the House of Commons should be presented as soon as possible for the simple reason that the financial and commercial sector can carry out transactions much more easily when it is familiar with the current taxation system than when it doesn't know what will come in in six months or a year.

Well, Mr. Lambert, each time a member of the party in power makes a comment, you always have the same reaction.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes, but I'm going to say something, Mr. Chairman. You are the Chairman of this Committee, and in this respect, you are in the same situation as the Speaker of the House. I consider you to be the leader of the party in power when you argue with members; you immediately take the defensive. I didn't say so the last time, but I will say so now.

**The Chairman:** Mr. Lambert...

**Mr. Lambert (Edmonton West):** When we come to meetings like this, I protest, and I say that you are not impartial.

**The Chairman:** Mr. Lambert...

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Because you defend the government's policies.

**The Chairman:** Mr. Lambert, I have never considered myself the equal of the Speaker.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** The regulations say that you are.

**The Chairman:** All things considered, I have never accepted the fact, Mr. Lambert, that only a member of the opposition can be considered impartial in a Committee. I have never accepted this and I never will accept it.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** That is not what I am saying, Mr. Chairman. I don't pre-

[Texte]

prétends pas que je suis impartial, mais le président doit l'être.

**Le président:** Monsieur Lambert, jusqu'à ce que M. Saltzman me demande mes commentaires, je m'étais abstenu d'en faire. Il m'a demandé mon opinion, je l'ai donnée et je n'en ai aucun regret. Si vous croyez qu'un autre doit présider, c'est à vous de le décider. Mais je crois que jusqu'à maintenant, j'ai prouvé que je pouvais diriger un comité avec impartialité, monsieur Lambert. Mais si vous croyez que pour la bonne conduite de ce Comité, et si cela vous fait un plaisir, je peux bien démissionner immédiatement et vous en donner la responsabilité... mais pas à un membre de l'opposition, par exemple.

Monsieur Gillespie.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, I just wanted to make a point. It might help a little bit though it is by no means a complete answer. It would appear to me that there is a 14-week break between the time that we leave at the end of this month and the time that we are scheduled to return, October 5. We are also scheduled for two weeks in July and one week in August. It is up to the full Committee to decide how long we want to take in September to put together a report prior to the translation stage that you have mentioned.

On the assumption that this might take two weeks of full time, this would add up to five weeks of the Committee's time out of the fourteen. In addition to that five weeks, there would be additional time for those who are serving on the steering committee or who were assisting in the drafting of the report. I am not suggesting that this is by any means ideal but I think that it does help perhaps in seeing the kind of time span we are talking about and to understand what we are talking about. I would urge Mr. Chairman that we bring this matter to a resolution as soon as we can. I would hope right away. It is not a decision which any of us are particularly happy about taking. It seems to me that we are doing so out of a sense of duty and I think that is the only way that we can possibly look at it.

**The Chairman:** Gentlemen, you have a motion before the Committee.

**Mr. Burton:** Could you read the motion again, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Would you read the motion, please.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, before any motion is put, I want to draw your attention to the fact that of the

[Interprétation]

tend that I am impartial, but the Chairman should be.

**The Chairman:** Mr. Lambert, until Mr. Saltzman asked for my comments, I had abstained from making any. He asked me for my opinion, and I gave it. I have no regrets. If you think that somebody else should chair this, then I think it is up to you to decide. But I think that so far I have proven my ability to impartially preside over a Committee. But if you think that it would be in the interests of the good conduct of this Committee, and if it would make you happy, I could resign immediately and give the responsibility to someone else, but not to a member of the opposition.

Mr. Gillespie.

**M. Gillespie:** Monsieur le président, je voulais simplement dire quelque chose qui pourrait peut-être vous aider un peu, mais ce n'est pas une réponse complète. Il y a un arrêt de quatorze semaines entre notre départ, à la fin du mois, et le moment où nous allons revenir, soit le 5 octobre; nous avons deux semaines de réunion au mois de juillet et une semaine au mois d'août. C'est au Comité plénier à décider combien de temps nous disposerons pour préparer un rapport avant la traduction dont vous parliez. En supposant qu'on prenne deux semaines entières, il y a donc cinq semaines de parties sur les quatorze semaines de congé. En outre, il y aurait du temps supplémentaire pour ceux qui font partie du comité directeur ou qui aident à la rédaction du projet. Mon bilan n'est peut-être pas idéal mais il devrait nous aider à préciser l'espace de temps dont il est question et de quoi nous parlons. Je demanderais, monsieur le président, que nous prenions le plus vite possible une décision à ce sujet. Ce n'est pas une décision très agréable à prendre, mais nous devons le faire par esprit de devoir et c'est la seule chose à faire.

**Le président:** Messieurs, on vous présente une motion.

**M. Burton:** Voulez-vous nous en redonner lecture?

**Le président:** Veuillez relire, sil vous plaît.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Monsieur le président, avant de proposer la motion, je voudrais attirer votre attention sur ce fait: il



## [Text]

members of this Committee at the present time, there is one on the government's side who comes from west of Ontario and there are six members of the Opposition who are not residents of the Province of Ontario and the majority of whom have to come either from the Maritimes or the western provinces. I want each and everyone of you to equate your duty with that of another. It is very easy to come from Toronto. It is very easy to come from Montreal. It is only a matter of a short plane ride or a short drive. If you had as my colleague Downey has, a seven-hour portal to portal from here to Edmonton and then he has 125 to 150 miles by highway. I ask you, exchange that for your present position.

My colleague, Bob Thompson, comes from Red Deer, Dr. Ritchie from Manitoba—I believe he does 140 miles to his home from Winnipeg—and they may be others in the very same position. I know Mr. Mahoney comes from Calgary. His burden is the same as the others. I ask those of you who live awfully close to Ottawa to bear in mind that the burden is not the same. It is awfully easy to get into the row boat and say: "Shove off boys, I am all right".

**Mr. Mahoney:** Mr. Chairman, I think that Mr. Lambert's remarks are probably correct but surely his complaint should be directed to the electorate rather than to the Committee here. This happens to be one of the foibles of the geographic distribution of membership in this House of Commons at the present time.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** It is the members of this Committee who are making a decision affecting themselves.

**Mr. Thompson (Red Deer):** It has got nothing to do with the electorate. It has got a lot to do with how members take care of their own expense remuneration. I tell you what I have to do. I have to teach all the month of July in order to survive for the rest of the summer. I have a few things I want to do in August. I will be glad to work in September.

• 2110

**Mr. Lambert (Edmonton West):** We are quite prepared to work in September because then we will have our children down here and I know some of our members whom you are going to take away from their families in August; whereas they have to bring their children down for September. Those of you who live in Toronto or Montreal, your children do not come to school here in Ottawa; the problem is not the same. You will be separated from your families in August.

## [Interpretation]

y a dans le Comité, un membre du parti au pouvoir et qui vient de l'ouest de l'Ontario, mais six membres de l'opposition qui ne sont pas résidents de la province de l'Ontario et qui viennent, pour la plupart, des Maritimes ou des provinces de l'Ouest. Il faudrait que chacun d'entre vous se mette à la place de l'autre. C'est très facile de venir à Ottawa quand on habite à Toronto ou à Montréal. Il ne s'agit que d'un court voyage en avion ou en voiture. Mais si, comme mon collègue M. Downey, vous aviez à voyager pendant sept heures à partir d'Edmonton, et qu'ensuite, vous aviez de 125 à 150 milles à parcourir en voiture, que feriez-vous?

Mon collègue, Bob Thompson, vient de Red Deer; et M. Ritchie, du Manitoba, doit voyager environ 40 milles pour rentrer chez lui, à Winnipeg. Il y en a d'autres aussi qui sont peut-être dans la même situation. M. Mahoney vient de Calgary. Alors, ceux d'entre vous qui habitez si près d'Ottawa, souvenez-vous que les difficultés ne sont pas les mêmes. C'est très facile de dire: «allons-y, parce que pour moi, ça va très bien».

**M. Mahoney:** Monsieur le président, les commentaires de M. Lambert sont probablement bien fondés, sans doute, mais il devrait adresser ses doléances plutôt aux électeurs qu'au Comité. C'est malheureusement le résultat des faiblesses de la distribution des circonscriptions.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ce sont les membres du Comité qui doivent prendre cette décision puisque ça les concerne.

**M. Thompson (Red Deer):** L'électorat n'a rien à voir. Cela dépend beaucoup de la manière dont les membres s'y prennent pour trouver une rémunération suffisante. Moi, je dois enseigner tout le mois de juillet pour pouvoir survivre le reste de l'été. Il y a plusieurs choses que je veux faire au mois d'août et je serais très heureux de travailler en septembre pour le Comité.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Nous sommes prêts à travailler en septembre parce qu'à ce moment-là, nous aurons nos enfants avec nous; mais un grand nombre d'entre nous devront laisser leur famille au mois d'août, alors qu'ils doivent faire venir leurs enfants à Ottawa, au mois de septembre. Si vous habitez Toronto ou Montréal, vos enfants ne fréquentent pas les écoles d'Ottawa. Les problèmes ne sont donc pas les mêmes. Vous serez séparés de vos familles au mois d'août.

[Texte]

**Mr. Gillespie:** Marcel, I think you ought to hear the motion read again and see if you...

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Your motion did not exempt the full Committee sitting here in Ottawa.

**Mr. Gillespie:** With the exception of the first week. That decision was taken. My motion has nothing to do with the first week.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I am talking about the whole damn point.

**Mr. Gillespie:** Well that decision was taken earlier by the full Committee and I have not been talking about it at all this evening. I am talking about the rest.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I used the word jack-club the other day and I repeat it.

**The Chairman:** Would you read the motion again, Miss Ballantine?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I will tell you off the record what it means.

**The Clerk:** That both the Chairman, and the steering committee at the call of the Chair, meet during August and September with or without the Committee's advisers for the purpose of preparing a draft report to be submitted for the consideration of the Committee as soon after September 1 as may be appropriate.

**Mr. Burton:** Mr. Chairman, just one thought that crosses my mind, I can understand one fear that would exist in the minds of government members in terms of taking the terms of reference over to the new session, all right there are the straight mechanics of getting the new terms of reference for the new session. It certainly did not pose any problem when it was desired in connection with the interest rate study last year, but at the same time I can understand that one of the fears might be that there would be some debate on the motion, that this would be used as an opportunity to debate the new motion of reference back to the Committee. Certainly I think there would be some disposition to have an understanding or an agreement that there be no debate on the new motion of reference back to the Committee.

**An hon. Member:** Unanimous consent of the House.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, I have discussed this with Mr. Burton only now, but I am quite satisfied to recommend that to my leader, and my colleagues on

[Interprétation]

**M. Gillespie:** Je crois que vous devriez écouter à nouveau la lecture de la motion.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Votre motion ne dispense pas le Comité plénier de siéger à Ottawa.

**M. Gillespie:** A l'exception de la première semaine pour laquelle on a déjà pris une décision. Ma motion ne concerne pas la première semaine.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Moi, je parle de toute l'affaire.

**M. Gillespie:** Je le répète, cette décision a déjà été prise par le Comité plénier et je ne m'en suis pas préoccupé de toute la veillée. Je parle du reste de l'été.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** J'ai employé, l'autre jour, l'expression «jack-club» et je la répète.

**Le président:** Veuillez relire la motion, mademoiselle Ballantine.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je vous dirai en privé ce que signifie l'expression.

**Le greffier:** Que le président et le comité directeur se réunissent à la demande du président pendant les mois d'août et septembre, avec ou sans les conseillers, pour préparer un projet de rapport, à soumettre à la considération du Comité, aussitôt que possible après le 1<sup>er</sup> septembre.

**M. Burton:** Une chose qui me vient à l'esprit. Je comprends que les députés peuvent avoir une crainte, celle d'avoir à conserver leur mandat à la nouvelle session, bien qu'il y ait toutes les formalités à remplir pour avoir un nouveau mandat à la future session. Ça n'a pas posé de problème lorsqu'il s'est agi d'étudier les taux d'intérêt, l'année dernière; mais on pourrait craindre qu'il y ait des débats sur cette motion, et qu'on se serve de cette occasion pour discuter cette motion au Comité. Et je crois qu'on essaiera de convenir qu'il n'y ait pas, de retour au Comité, de débats sur la motion.

**Une voix:** Accord unanime de la Chambre.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je viens de m'entretenir avec M. Burton à ce propos. Il me fait plaisir de faire cette suggestion à mon chef de parti. Mes collègues m'appuieraient.



**[Text]**

the Committee would back me up. Mind you, I cannot guarantee it at the moment but I feel that a motion of recommittal for the purpose of preparing the report should be without debate, by agreement, and the matter handled right at the opening of the session.

**Mr. Danson:** Do you have a caucus tomorrow?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** There is one on Thursday.

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, I suggested to Mr. Lambert that he listen carefully to the motion because it provides some latitude for working things out; it does not state that the full Committee is going to meet on September 1, not does it exclude the possibility that the subcommittee might not meet early in September as well. This is something that could be worked out. I am not promising anything. This will be up to the Chairman to work out to the convenience of as many members who are involved as possible, but I think you have interpreted it perhaps in an unduly restrictive way.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I have interpreted the whole package.

**Mr. Gillespie:** With due respect, Mr. Lambert, I think you have got to set aside the decision that was taken at an earlier date with respect to meeting—now just a minute.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Not all decisions are immutable.

**Mr. Gillespie:** We are not talking about the first week of August, which has nothing to do with drafting a report. The first week of August has to do with meeting the Minister of Finance and his officials and the Minister of National Revenue and his officials and that was supported, I believe, by a member of your caucus the last time. This decision was taken by the Committee and I do not think it is something we need to go over right now. What we are talking about now is the time after that, the drafting of the Committee report, the preparation of it.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** In answer to that I will say that no decision of a Committee is irreversible.

**Mr. Gillespie:** It may not be, but that is not the point.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** It is the whole package. The attendance of members here in the summertime is the whole package. We got suckered into two weeks already.

**[Interpretation]**

Je ne puis, en ce moment, vous en garantir le résultat, mais j'estime, pour ma part, qu'une motion de renvoi devant un comité, dans le but de préparer un rapport doit se faire sans débat, par accord et dès l'ouverture de la session.

**M. Danson:** Est-ce que vous avez un caucus, demain?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il y en a jeudi.

**M. Gillespie:** M. Lambert ferait bien d'écouter attentivement la motion, parce qu'elle donne une certaine latitude pour mettre les choses au point. Elle ne dit pas que le Comité plénier doit se réunir le 1<sup>er</sup> septembre, non plus qu'elle exclut la possibilité que les sous-comités ne se rencontrent pas au mois de septembre. Ça pourrait marcher, mais je ne promets rien. C'est le président qui devra décider des mesures à prendre pour satisfaire le plus de membres possible; je pense tout de même que vous avez donné à votre suggestion un sens trop restrictif.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** J'ai dit tout ce que je voulais dire.

**M. Gillespie:** Avec tout le respect que je vous dois vous devez mettre de côté la décision qui a été prise plus tôt, concernant la réunion.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Les décisions ne sont pas toutes immuables.

**M. Gillespie:** Il n'est pas question de la première semaine d'août, qui n'a rien à voir avec le projet de rapport. La première semaine d'août est réservée à la rencontre du ministre des Finances et de ses fonctionnaires, et du ministre du Revenu national et de ses fonctionnaires. Cela a été appuyé par un membre de votre caucus, la dernière fois. C'est une décision qui a été prise par le Comité. Nous n'avons pas besoin de revenir là-dessus. Nous parlons maintenant de ce qui viendra par la suite, la préparation du rapport, le projet de rapport.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je vous répondrai qu'il n'y a pas de décision du Comité qui soit irrévocable.

**M. Gillespie:** Ça se peut, mais là n'est pas la question.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Tout le problème, c'est la question des membres qui doivent venir ici pendant l'été. On nous a privé de deux semaines.

[Texte]

**Mr. Whicher:** Oh no, no you did not. You voted for it. Every one of your party.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I did not.

**Mr. Gillespie:** You were absent, I think, Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** No, I beg to differ. The summer thing was completely against my vote and that of my colleague, Dr. Ritchie or Mr. Downey who was present.

**Mr. Gillespie:** All right.

**The Chairman:** Mr. Roberts.

**Mr. Roberts:** I was going to say I would like you to put the question if that is possible, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Will you repeat, sir, I did not hear you.

**Mr. Roberts:** I was going to say that we have a question before us and presumably discussion should be restricted to the question. Although the Committee can change whatever decisions it has taken in the past that is not the question before us at the moment. We have a question before us; it is 9.15 p.m., Let us put it. We have talked about it for an hour and a quarter; we have talked about it and other things.

**The Chairman:** Gentlemen, you have a motion before the Committee, moved by Mr. Gillespie. Are there any more questions on it? Those who are for the motion will raise their hands.

**Mr. Lind:** Could we have the motion read first?

**The Chairman:** Will you read the motion again, please.

**The Clerk:** That both the Chairman, and the steering committee at the call of the Chair, meet during August and September with or without the Committee's advisers for the purpose of preparing a draft report to be submitted for the consideration of the Committee as soon after September 1 as may be appropriate.

**Mr. Lind:** Thank you.

**The Chairman:** Question, gentlemen. Those who are for the motion will raise their hands? Those against will raise their hands? Anything else to discuss, gentlemen?

[Interprétation]

**M. Whicher:** Non, ça ne s'est pas passé comme cela. Vous avez appuyé la décision d'un vote, comme tous les autres membres de votre parti.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Pas du tout.

**M. Gillespie:** Vous étiez absent à ce moment-là.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Permettez-moi d'être d'un autre avis. J'étais tout à fait contre ces réunions pendant l'été, comme l'étaient M. Ritchie et M. Downey qui, eux, étaient présents.

**M. Gillespie:** C'est vrai.

**Le président:** M. Roberts.

**M. Roberts:** Je souhaiterais que vous mettiez la question aux voix, monsieur le président.

**Le président:** Pourriez-vous répéter, s'il vous plaît?

**M. Roberts:** Nous avons une question ici et la discussion devrait porter sur cette question. Bien que le Comité peut changer toute décision qu'il a déjà prise, ce n'est pas l'objet de la présente discussion. Nous sommes saisis d'une question et il est 9 heures et quart. Mettons la question aux voix. Nous en parlons depuis une heure et quart déjà. Nous en avons parlé et nous avons parlé de beaucoup d'autres questions aussi.

**Le président:** Messieurs, Monsieur Gillespie vous a soumis une motion. Y a-t-il d'autres questions à ce sujet? Que ceux qui sont en faveur lèvent la main.

**M. Lind:** Est-ce qu'on peut entendre la motion à nouveau?

**Le président:** Veuillez relire, s'il vous plaît.

**Le greffier:** Que le président et le Comité directeur se réunissent, à la demande du président, pendant les mois d'août et de septembre, avec ou sans les conseillers, pour préparer un projet de rapport, à soumettre à la considération du Comité, aussitôt que possible après le 1<sup>er</sup> septembre.

**M. Lind:** Merci.

**Le président:** Questions? Ceux qui sont pour la motion voudront bien lever la main. Ceux qui sont contre? Désirez-vous vous entretenir d'un autre sujet?



[Text]

**Mr. Gillespie:** Mr. Chairman, in the terms of the motion there was reference to the staff and it has come to my attention that one member of the staff, our economist, has indicated that he can no longer serve the Committee. I think it might be helpful to the Committee if they had a call on the services of an economist if they needed one. For that reason, I would be prepared to move that this Committee be authorized to secure the services of an economist in the event the Committee requires such services.

**An hon. Member:** Who was it?

**Mr. Gillespie:** Professor Bird, I am told by Mr. Robinson, will not be able to serve the Committee any longer.

**Mr. Saltsman:** Is not Mr. Halliwell an economist?

**Mr. Robinson:** Yes. Mr. Halliwell is still assisting us but his time throughout, as with Bird, has been limited to about one day a week.

**The Chairman:** Mr. Forget was an economist.

**Mr. Robinson:** Mr. Forget as well, and he is limited in time. We have had none of these people more than a day or so a week.

**Mr. Gillespie:** Excuse me. Perhaps Mr. Robinson would like to speak to the need to replace Mr. Bird, what role he sees for such an economist.

**Mr. Robinson:** It is not clear to me yet whether the Committee will require the services but depending on what the steering committee gets to, I would like to be able to use one if it is necessary at the end to make any computations we may require. It is really to have it open, if it is necessary.

**The Chairman:** I understand, too, Mr. Robinson, that one of our advisers will leave us on September 1, Mr. Cohen.

**Mr. Robinson:** Yes, Mr. Cohen has advised me that he will be going into the Department of Finance on September 1.

**Some hon. Members:** Oh oh!

**Mr. Robinson:** I would like to continue his services until that time but I certainly wanted the Committee to know at the first opportunity so that if there are objections they should be raised now. He has been helpful. He has not gone there yet so I do not know where his mind lies, between Finance and us.

[Interpretation]

**M. Gillespie:** Au sujet de la motion, il a été question du personnel et on m'a dit qu'un des membres du personnel, l'économiste, a dit qu'il ne pouvait plus faire partie du Comité. Il serait utile d'avoir recours aux services d'un économiste, si nécessaire. Je proposerais donc que le Comité soit autorisé à retenir les services d'un économiste, si l'on a besoin de ses services.

**Une voix:** Qui est-ce?

**M. Gillespie:** M. Robertson m'a dit que le professeur Bird ne pourra plus travailler pour le Comité.

**M. Saltsman:** M. Halliwell n'est-il pas économiste?

**M. Robinson:** M. Halliwell nous aide encore, mais son temps est limité à environ une journée par semaine, de même que M. Bird.

**Le président:** M. Forget était, lui aussi, économiste.

**M. Robinson:** M. Forget a aussi une période de temps limitée. Aucun des trois ne peut nous consacrer plus d'un jour ou deux par semaine.

**M. Gillespie:** Monsieur Robertson voudra peut-être nous parler du besoin de remplacer M. Bird. Quel besoin a-t-il d'un économiste?

**M. Robinson:** Je ne sais pas si le Comité aura besoin des services d'un économiste, mais selon les résultats de l'étude du Comité directeur, j'aimerais bien pouvoir avoir un économiste à ma disposition si des estimations sont nécessaires. Il faut avoir un économiste à sa disposition au cas où l'on en aurait besoin.

**Le président:** Un de nos conseillers va aussi nous quitter, le 1<sup>er</sup> septembre: M. Cohen.

**M. Robinson:** Oui. M. Cohen a dit qu'il va travailler pour le ministère des Finances, à partir du 1<sup>er</sup> septembre.

**Des voix:** Oh, oh!

**M. Robinson:** J'aimerais bien retenir ses services jusqu'à ce moment-là, mais je voulais que le Comité le sache le plus tôt possible. Donc, s'il y a des objections, vous voudrez bien les exprimer maintenant, parce qu'il nous a été utile. Il n'est pas encore parti et je ne sais pas ce qu'il préfère, d'aller au ministère des Finances ou de rester avec nous.

[Texte]

**Mr. Saltsman:** There was a suggestion made that perhaps we appoint Mr. Burton, who is an economist and who might be amenable to sharing the wealth of the others.

**An hon. Member:** If he will resign his seat, he can have the job!

**The Chairman:** Gentlemen, you have a motion and I understand that your motion will not meet fully our rules, Mr. Gillespie, because there is no question of payment of fees or salary.

**Mr. Gillespie:** Well, perhaps I could add this further clause: that the Committee be authorized to secure the services of an economist and to pay him a per diem fee and expenses in accordance with Standing Order so-and-so.

**The Chairman:** Gentlemen, is there any discussion on the motion placed by Mr. Gillespie to retain the services of an economist if the Committee feels a replacement is needed for Mr. Robertson?

**Mr. Lind:** Mr. Chairman...

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Lind. I have recognized Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** As long as they are Canadian economists and they are not wild-eyed, impractical types that we have seen talking about the White Paper. Oh, there are some good economists but with some of those that have come in contact with the White Paper and have written about the White Paper and from some of the commentaries on the reports, as I said with regard to the oil industry, their only knowledge is that some gasoline comes out of a nozzle at one end of a pump at a service station!

**The Chairman:** Gentlemen, gentlemen; order! For the record I will recognize one at a time. Mr. Saltsman.

**Mr. Saltsman:** Mr. Chairman, I was going to note that...

**The Chairman:** Would you address yourself to the microphone.

**Mr. Saltsman:** I am not sure it is necessary. I was just going to note that the observation had been made that the best types of economists are the ones who have turned politicians

**The Chairman:** Mr. Danson.

**Mr. Danson:** Some economists turn politicians and some economists turn me, I am afraid!

[Interprétation]

**M. Saltsman:** On a suggéré le nom de M. Burton. Puisqu'il est économiste il serait peut-être généreux au même de la répartition des biens.

**Une voix:** S'il quitte son siège de député, le poste lui appartient.

**Le président:** Votre résolution, messieurs, n'est pas conforme à nos règlements puisqu'il n'est pas question de verser d'honoraires ou de salaire.

**M. Gillespie:** Je puis toujours ajouter un nouvel article: que le Comité puisse retenir les services d'un économiste et qu'il puisse lui verser telle somme par jour et lui rembourser ses frais conformément au Règlement XYF.

**Le président:** Avez-vous des commentaires à formuler messieurs sur la proposition de M. Gillespie qui suggère que nous retenions les services d'un économiste si nous jugeons nécessaire de remplacer M. Robertson?

**M. Lind:** Monsieur le président...

**Le président:** Je m'excuse, monsieur Lind, mais j'avais déjà donné la parole à M. Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il faudrait qu'il s'agisse de Canadiens mais que ce ne soient surtout pas des gens peu pratiques comme nous avons déjà entendu discuter sur le Livre blanc. Il y a de bons économistes. Mais parmi ceux qui connaissent le Livre blanc, qui ont écrit à ce sujet et qui ont formulé des commentaires, il y en a dont les seules connaissances de l'industrie pétrolière se résument à pouvoir affirmer que l'essence provient d'un boyau à la station-service.

**Le président:** Un peu d'ordre, messieurs, s'il vous plaît. Monsieur Saltsman.

**M. Saltsman:** Je voulais simplement dire...

**Le président:** Veuillez parler dans le microphone, je vous prie.

**M. Saltsman:** Je ne crois pas que ce soit tellement nécessaire. Je voulais simplement faire remarquer que les meilleurs économistes sont ceux qui sont devenus politiciens.

**Le président:** Monsieur Danson.

**M. Danson:** Certains économistes deviennent politiciens mais certains autres ne me reviennent pas.



[Text]

**The Chairman:** Gentlemen, you have a motion. Now the question. Agreed?

Motion agreed to.

**The Chairman:** Is there anything else, gentlemen? Thank you very much.

[Interpretation]

**Le président:** Messieurs, on vous a soumis une résolution. L'approuvez-vous?

La résolution est adoptée.

**Le président:** Vous avez d'autres commentaires, messieurs. Je vous remercie.

## APPENDIX B-47

## Ontario Proposals

## For Tax Reform in Canada

The Honourable Charles MacNaughton

Treasurer and Minister of Economics

## APPENDICE B-47

Propositions de l'Ontario  
sur la réforme fiscale au

Canada

ONTARIO

L'Honorable Charles MacNaughton  
Trésorier et Ministre de l'Économie

## PREFACE

Canadian federalism places the responsibility for the welfare of Canadians on two levels of government—federal and provincial—and provides that each level has an equal right to raise needed revenues through income taxation. The income tax is one of the most pervasive influences in our society and the form and level of income taxation is a significant instrument in determining the nature of our society and economy.

This is why the Ontario Government has not limited its interest in tax reform to provincial or municipal taxation alone. Rather, as the spokesman for the largest province in Canada, the Government is convinced that an approach to taxation which benefits Canada and Canadians most is also best for Ontario and its citizens.

A properly conceived national income tax system, worked out through practical co-operation by the federal government and provincial governments, is the only way that the necessary redistribution of total tax burdens on individual Canadians can take place. It is also the only way of ensuring the most rapid, efficient and balanced growth of the Canadian economy on which so much of our success as a nation depends.

A national debate on taxation has been going on for some time. The Ontario Government has contributed to this debate on a number of previous occasions. Now, in presenting its proposals for comprehensive national tax reform, the Government hopes that they will be considered, along with the federal white paper, by all Canadians, by the federal and other provincial governments, and by the two Parliamentary Committees studying tax reform.

Tax reform is a continuous process. Our proposals for tax reform in Canada do not represent the Ontario Government's last word on every aspect of national taxation. It does,

## AVANT-PROPOS

Le fédéralisme canadien confère à deux niveaux de gouvernement la responsabilité d'assurer le bien-être des citoyens canadiens: le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Chacun d'eux a le droit, au même titre, de percevoir les fonds dont il a besoin au moyen d'une imposition sur le revenu. L'impôt sur le revenu exerce une des influences les plus profondes sur notre société, et selon sa forme et son niveau il représente un instrument significatif pour déterminer la nature de notre société et de notre économie.

C'est pour cela que le gouvernement de l'Ontario ne s'est pas borné à s'intéresser aux réformes fiscales sur les plans provincial ou municipal uniquement. Il est convaincu, au contraire, en tant que porte-parole de la plus grande province du Canada, que la solution la plus avantageuse pour le Canada et les Canadiens au problème de la fiscalité, est aussi la meilleure pour l'Ontario et ses citoyens.

Un système d'impôt sur le revenu bien conçu et mis au point grâce à une collaboration pratique entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux représente l'unique façon de distribuer adéquatement le fardeau fiscal entre les Canadiens. C'est aussi le seul moyen d'assurer une expansion rapide, efficace et équilibrée de l'économie du Canada, sur laquelle repose une si grande partie du succès de la nation.

Le débat national sur la fiscalité se poursuit depuis quelque temps déjà. Le gouvernement de l'Ontario a pris part à ce débat à plusieurs reprises et espère maintenant que les propositions sur la réforme fiscale détaillée et complète seront examinées comme le Livre blanc du gouvernement fédéral, par tous les Canadiens, par les gouvernements fédéral et provinciaux et par les deux comités parlementaires chargés de l'étude de la réforme fiscale.

Une réforme fiscale est toujours en évolution. Nos propositions de réforme fiscale au Canada ne constituent pas le dernier mot du gouvernement de l'Ontario sur tous les aspects



however, set out clearly the twin thrust of our tax reform approach—redistribution of tax burdens for individual Canadians and provision of incentives for Canadians to contribute to national objectives, both within the context of a maturing economy.

“One Canada” does not mean the federal government alone. It means the federal and provincial governments in partnership. Whether we have, in effect, one or several Canadas in the seventies will be determined in large measure by the nature of national tax reform.

The Honourable Charles MacNaughton  
Treasurer of Ontario and Minister of  
Economics

June, 1970

#### TABLE OF CONTENTS

##### Preface

- 1 Introduction
- 2 Tax Reform and Revenues
- 3 Individual Income Tax Reforms
- 4 Corporate Tax Reforms
- 5 Taxation of Capital Gains
- 6 Taxation of Small Businesses
- 7 Taxation of Resource Industries
- 8 Tax Reform and Housing
- 9 International Aspects
- 10 Summing Up

#### INTRODUCTION

The Ontario Government has strong and positive views on the reform of income taxation in Canada.

We start from the position that the income tax fields belong to the provinces as well as to the federal government. Consequently, no changes should be implemented without the full agreement of both taxing jurisdictions. The Ontario Government insists that income tax reform must be a co-operative venture, not simply a unilateral exercise by the federal government. We look upon the income tax as the pivotal point of a new and more equitable tax structure. In our own white paper, we proposed an independent and redesigned income tax for Ontario, to connect and co-ordinate the provincial and municipal tax systems and allow control over the level and

de la taxation. Elles exposent cependant clairement les deux buts vers lesquels tend notre réforme fiscale: une nouvelle distribution du fardeau fiscal entre les Canadiens et l'adoption de dispositions pour encourager les Canadiens à contribuer aux objectifs nationaux, dans le contexte d'une économie en pleine expansion.

«Un Canada uni», ce n'est pas le gouvernement fédéral seulement, c'est l'association du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. L'unité du Canada dans les dix prochaines années sera déterminée dans une large mesure par la nature de la réforme fiscale à l'échelle nationale.

L'Honorable Charles MacNaughton,  
Trésorier et Ministre de l'Économie de  
l'Ontario.

Juin 1970

#### TABLE DES MATIÈRES

##### Avant-propos

- 1 Introduction
- 2 Réforme fiscale et recettes
- 3 Réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers
- 4 Réforme de l'impôt sur les sociétés
- 5 Imposition des gains de capital
- 6 Impôt sur les petites entreprises
- 7 Imposition des industries extractives
- 8 La réforme fiscale et l'habitation
- 9 Aspects internationaux
- 10 Conclusion

#### INTRODUCTION

Le gouvernement de l'Ontario a une opinion ferme et positive au sujet de la réforme de l'impôt sur le revenu au Canada.

Nous partons du principe que le domaine de l'impôt sur le revenu relève des provinces autant que du gouvernement fédéral. En conséquence, aucune modification ne devrait y être apportée sans le plein consentement de ces deux compétences. Le gouvernement de l'Ontario soutient que la réforme fiscale doit faire l'objet d'un effort conjoint et ne doit pas être une entreprise unilatérale du gouvernement fédéral. Nous considérons l'impôt sur le revenu comme l'axe d'une nouvelle structure fiscale plus équitable. Nous proposons, dans notre propre Livre blanc, une nouvelle formule d'impôt sur le revenu provincial indépendante pour l'Ontario, permettant de relier

distribution of overall tax burdens.<sup>1</sup> As yet, we have not proceeded with this proposal because we firmly believe in first exploring all avenues towards the same objectives through a national, uniform tax system.

The Government of Ontario strongly favours tax reform. Our taxpayers are expecting genuine reform and they deserve no less. We are putting forward our views, therefore, as a constructive contribution to the achievement of a fairer and better tax system for the people of Ontario and Canada.

#### The Setting for Reform

Our mutual goal in reform should be the redistribution of total federal-provincial-municipal tax burdens. In Canada, we have had a succession of major studies on tax reform, including the Carter Commission, Ontario's Smith Committee and tax studies by other provinces. However, each of these was incomplete; they did not look at the total tax system, federal-provincial-municipal, bearing upon taxpayers. In recognition of this serious flaw, Ontario advocated comprehensive tax reform in its own white paper. Unfortunately, the subsequent federal white paper again pursued a partial land piecemeal approach, with changes in federal income taxes proposed in isolation from earlier changes in death taxes, and unrelated to provincial and municipal taxes. We are in fundamental disagreement with this approach. We must reassert that comprehensive tax reform is the only way to achieve real reform. Unless the federal-provincial-municipal tax system is redesigned in a comprehensive and co-ordinated manner, meaningful redistribution of tax burdens cannot be achieved and the best interests of taxpayers will not be served.

In the view of the Ontario Government, the second overriding requirement for lasting tax reform is the containment of total tax burdens. The biggest problem of the present tax system is that taxes are too high. Canada's tax structure has been overloaded by steady tax increases during the last two decades in order to finance excessive growth in public spending. In 1952 expenditures by all govern-

et de coordonner les systèmes d'imposition provincial et municipaux et de contrôler le niveau et la répartition générale du fardeau.<sup>1</sup> Nous n'avons pas jusqu'ici mis cette proposition en pratique, car nous sommes convaincus qu'il vaut mieux explorer d'abord toutes les possibilités d'un système d'imposition national et unique, pour atteindre les mêmes objectifs.

Le gouvernement de l'Ontario approuve fermement une réforme fiscale. Nos contribuables s'attendent à une véritable réforme qui leur est bien due. Nous présentons donc nos points de vue comme une contribution constructive à la réalisation d'un système d'impôt plus juste et mieux conçu pour la population de l'Ontario et du Canada.

#### Le cadre de la réforme

Notre but mutuel dans le cadre de cette réforme devrait être une nouvelle répartition du fardeau fiscal total fédéral, provincial et municipal. Nous avons eu au Canada une série d'importantes études sur la réforme fiscale, dont celle de la commission Carter, celle du comité Smith de l'Ontario, et celles d'autres provinces. Aucune de ces études n'était complète cependant et n'englobait le système d'impôt dans son ensemble, aux paliers fédéral, provincial et municipal. Reconnaissant cette sérieuse lacune, l'Ontario a préconisé dans son propre Livre blanc une réforme fiscale détaillée et complète. Malheureusement, le Livre blanc fédéral suivant proposait à nouveau des solutions partielles et parcimonieuses, comprenant des modifications à l'impôt sur le revenu qui ignoraient totalement les changements précédents sur les droits de succession, ainsi que les impôts provinciaux et municipaux. Nous sommes absolument contraires à cette attitude et nous tenons à réaffirmer qu'une révision fiscale complète représente le seul moyen d'obtenir une réforme véritable. Si le système d'imposition fédéral-provincial et municipal n'est pas remanié d'une façon complète et coordonnée, on n'obtiendra jamais une répartition de la charge fiscale qui satisfasse aux intérêts des contribuables.

Le gouvernement de l'Ontario est d'avis que la deuxième exigence primordiale pour une réforme fiscale durable consiste à restreindre le fardeau fiscal dans son ensemble. Le plus grand problème de notre régime fiscal actuel est le taux trop élevé des impôts. Ce régime a subi au Canada des augmentations persistantes au cours des deux dernières décennies, en vue de couvrir un accroissement

<sup>1</sup>Hon. Charles MacNaughton, "The Reform of Taxation and Government Structure in Ontario", *Ontario Budget 1969*, Department of Treasury and Economics, Taxation and Fiscal Policy Branch.

<sup>1</sup>Hon. Charles MacNaughton, "The Reform of Taxation and Government Structure in Ontario", *Ontario Budget 1969*, Department of Treasury and Economics, Taxation and Fiscal Policy Branch.



ments accounted for only 26 per cent of Gross National Product. This claim by governments has steadily increased, with the result that public spending now pre-empts almost 35 per cent of Gross National Product. If this trend continues, the benefits of tax reform, however worthy, will be quickly wiped out by more tax increases. In both its 1969 Budgets, the Ontario Government stressed the need for a constructive and fairminded review of federal-provincial expenditure requirements and financial capacities, within a total framework of national priorities and taxation control. We again urge that expenditure reform be pursued hand in hand with tax reform. Only by containing and co-ordinating public spending can there be any assurance to taxpayers that their taxes will not continue to rise inexorably throughout the 1970s and 1980s.

Tax reform should look to the future, not just the present. We must try to design a new tax system which will suit Canadian needs and serve Canadian objectives throughout the 1970s and 1980s. A reformed tax system should contribute positively to the realization of our basic social goals: a higher standard of living, an improved quality of life and greater opportunity for all Canadians. The essential foundation for these ends is a dynamic and efficient economy, producing a growing national income for distribution among our citizens. Thus, the new tax system should encourage savings, initiative and enterprise which generate the growth and create the jobs upon which the ultimate well-being of all our citizens depends. Without such a result, equity will be an illusion, and many taxpayers could be worse off than they would be without tax reform.

#### Objectives of Tax Reform

The Government of Ontario believes that reform of income taxation should be based on and be evaluated against the following major objectives. It should aim to:

Improve equity. We believe that equity should be viewed in a broad and dynamic sense. Thus, we believe that income tax reform must embrace our poorest citizens even though they pay no income tax. We also believe that a static approach to

excessif des dépenses publiques. En 1952, les dépenses de tous les gouvernements constituaient 26 p. 100 seulement du produit national brut. Cette proportion a augmenté régulièrement depuis, et les dépenses publiques forment maintenant presque 35 p. 100 du produit national brut. Si cette progression continue, tous les bienfaits d'une réforme fiscale, quelle que soit leur valeur, seront rapidement supprimés par d'autres augmentations d'impôt. Dans ses prévisions budgétaires de 1969 et de 1970, le gouvernement de l'Ontario a particulièrement attiré l'attention sur la nécessité d'une révision constructive et équitable des fonds requis pour les dépenses fédérales et provinciales, ainsi que de leurs possibilités financières, en tenant compte des priorités nationales et du contrôle des impôts. Nous insistons à nouveau pour qu'une réforme des dépenses soit faite en même temps que la réforme fiscale. Ce n'est qu'en restreignant et en coordonnant les dépenses publiques que les contribuables pourront être certains que les impôts n'iront pas en augmentant sans cesse tout au long des années 70 et 80.

Une réforme fiscale devrait tenir compte de l'avenir, non pas uniquement du présent. Il nous fait tenter de concevoir un nouveau régime d'impôt qui convienne aux besoins du Canada et qui aide à atteindre les objectifs canadiens au cours des deux prochaines décennies. Ce nouveau système fiscal révisé devrait contribuer à la réalisation de nos buts sociaux fondamentaux: un niveau de vie plus élevé et davantage de possibilités pour tous les Canadiens. Le fondement essentiel de ces buts est une économie énergique et fructueuse produisant un revenu national croissant qui pourrait être réparti entre nos citoyens. Ainsi, le nouveau régime fiscal devrait encourager l'épargne, l'esprit d'initiative et d'entreprise, qui créent l'expansion économique et fournissent les emplois dont le bien-être de tous nos citoyens dépend finalement. Si l'on n'obtient pas ce résultat, l'équité ne serait qu'illusoire et un grand nombre de contribuables pourraient bien se trouver dans une situation pire que celle dans laquelle ils se trouvaient avant la réforme fiscale.

#### Objectifs de la réforme fiscale

Le gouvernement de l'Ontario pense que la révision de l'impôt sur le revenu devrait se fonder sur les principaux objectifs décrits ci-après, en fonction desquels elle devrait aussi être évaluée. Cette réforme devrait viser à:

une meilleure équité. Nous croyons que l'équité devrait être considérée dans son sens le plus large et le plus stimulant. Nous pensons ainsi que la réforme des impôts sur le revenu doit profiter à nos citoyens les plus dépourvus, même s'ils

equity is sterile. Below-potential economic growth or continuing inflation would quickly negate equity gains from reform and leave all our taxpayers worse off, with low-income taxpayers bearing the brunt as usual.

Foster economic growth. We believe that tax reform must preserve sound economic incentives, particularly those which encourage savings, investment and development. The key to optimal tax reform is to harmonize growth and equity to the advantage of each, and redistribute tax burdens without producing economic stagnation and reduced opportunities in the future.

Achieve maximum simplicity. All Canadians are necessarily confronted by taxes. We believe that it is the responsibility of governments to ensure that complexity, confusion and inconvenience to taxpayers are minimized. A reformed income tax system should be comprehensible to ordinary citizens.

Encourage Canadian ownership of Canadian business. The reformed tax system must work to promote the highest possible degree of Canadian ownership and participation in Canadian economic development.

Ensure Canadian participation in the world economy. The new tax system must recognize that economic activity is increasingly becoming organized on an international basis. Canada must look outward, not only for capital and enterprise to assist its own development, but also to participate fully in world economic development through Canadian-based international corporations.

Maintain reasonable uniformity in all provinces. We are concerned about the trend toward balkanization of the national tax structure and the danger of tax competition among governments. National tax reform must recognize this problem. Certainly it should not exacerbate it by imposing unreasonable new taxes, or

ne paient pas d'impôts. Nous pensons aussi qu'une attitude stagnante envers l'équité ne porte aucun fruit. Une expansion limitée de l'économie ou une inflation continue annuleraient rapidement les avantages équitables obtenus par une réforme fiscale et mettraient les contribuables dans une situation encore moins désirable et, comme toujours, ce serait encore ceux dont les revenus sont modestes qui porteraient la plus grosse part du fardeau.

encourager la croissance économique. Nous croyons que la réforme fiscale doit fournir des mesures d'encouragement pour maintenir une économie saine, et encourager particulièrement l'épargne, les investissements et le développement économique. La solution pour arriver à une réforme fiscale idéale est d'harmoniser l'expansion et l'équité en tenant compte des avantages de chacune et de répartir le fardeau fiscal sans provoquer le marasme économique et sans réduire les possibilités d'avenir.

viser à la plus grande simplification. Chaque Canadien doit un jour ou l'autre payer des impôts. Nous pensons qu'il revient au gouvernement de faire en sorte que les contribuables aient à affronter un minimum de complexité, de confusion et de désagréments. Le nouveau système d'impôt sur le revenu devrait être facile à comprendre pour tous les citoyens.

encourager les Canadiens à investir dans les affaires canadiennes. La réforme fiscale doit chercher à faciliter au plus haut degré possible la participation des Canadiens à l'expansion économique du Canada, et à les inciter à investir au pays. susciter la participation canadienne à l'économie mondiale. Le nouveau système fiscal doit tenir compte du fait que les activités économiques s'organisent de plus en plus sur un plan international. Le Canada doit chercher en dehors de ses frontières, non seulement à trouver les capitaux et les entreprises nécessaires au développement de sa propre économie, mais aussi à participer pleinement au développement économique du monde, au moyen de sociétés internationales établies au Canada.

maintenir un niveau d'uniformité raisonnable dans toutes les provinces. Nous sommes préoccupés par la tendance au morcellement de la structure fiscale nationale et du danger de rivalité entre les gouvernements dans ce domaine. Il faut tenir compte de ce problème dans la réforme fiscale. Il ne faut pas bien sûr



by imposing an unacceptable tax system which forces provinces to establish independent tax systems.

Minimize administration and collection costs. Complicated and highly technical tax provisions are difficult and expensive to administer. This is particularly true when a major new tax is introduced. The Ontario Government strongly advocates simple and straightforward taxes which can be understood by taxpayers and collected at reasonable cost by governments. Ensure reasonable staging of reforms. We believe that major tax revisions should be implemented in gradual stages. Our economy and our society can only absorb a limited amount of change at any one time. Far-reaching changes in the tax system tend to create apprehension, confusion and uncertainty. We believe that a gradual approach will reap substantial long-run benefits both for taxpayers and for governments.

We believe these are essential objectives for all Canadians. However, their achievement for all Canadians demands effective partnership of the federal and provincial governments. There is no alternative in our federal system.

#### TAX REFORM AND REVENUES

The main purpose of taxation is to raise revenues in order to finance public services. In reforming the income tax system, therefore, the question of how much revenue should be raised is absolutely critical for a number of reasons.

A reformed tax system obviously must generate sufficient revenues now and in future to finance existing public programs. The provinces as well as the federal government have a vital interest in changes in income taxation, particularly the personal income tax because of its importance for revenues, stabilization and a balanced tax mix.

The level of taxation, particularly of income taxes and taxes on capital, has a major bearing on private savings, investment and enterprise. An increase in taxes on income and capital, under a reformed

aller trop loin et percevoir de nouvelles taxes trop élevées, ni imposer un système fiscal inacceptable qui forcerait les provinces à adopter des systèmes d'impôt indépendants.

minimiser les frais d'administration et de perception. Il est difficile et coûteux d'administrer un système fiscal compliqué et très spécialisé, surtout lorsque l'on introduit un nouvel impôt important. Le gouvernement de l'Ontario se prononce fermement en faveur d'impôts simples que tous les contribuables comprendront aisément et que les gouvernements pourront percevoir à un coût raisonnable.

permettre un échelonnement raisonnable des réformes. Nous croyons que les principales révisions fiscales devraient être mises en vigueur graduellement. Notre économie et notre société ne peuvent supporter qu'une quantité limitée de changements à la fois. Toute modification de grande portée du système fiscal tend à susciter la crainte, la confusion et l'incertitude. Nous sommes d'avis qu'une progression systématique fournirait des avantages substantiels à long terme, tant pour les contribuables que pour les gouvernements.

Nous sommes convaincus que ce sont là des objectifs fondamentaux qui peuvent bénéficier à tous les Canadiens. Leur réalisation pour tous les Canadiens exige toutefois une collaboration efficace entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Notre système fédéral ne nous laisse pas d'autre choix.

#### RÉFORMES FISCALES ET RECETTES

Le but principal de l'imposition est de prélever les fonds nécessaires au financement des services publics. Pour plusieurs raisons, la question de la quantité de fonds à percevoir joue donc un rôle primordial dans la réforme d'un système fiscal.

Il est évident qu'un système fiscal révisé doit prévoir les moyens de recueillir suffisamment de fonds dans le présent et dans l'avenir pour financer les programmes publics existants. Il est aussi important pour les provinces que pour le gouvernement fédéral que des changements soient apportés à l'impôt sur le revenu des particuliers, parce que ce dernier est une importante source de revenu et qu'il contribue à la stabilisation et au partage équilibré des impôts.

Le niveau de l'imposition, et particulièrement des impôts sur le revenu et sur le capital, a une influence énorme sur l'épargne des individus, les investissements et les entreprises. Une augmentation des

system, could seriously reduce private savings and investment, the key requirements for economic growth and prosperity in Canada in the years ahead.

Taxpayers are looking forward to real tax reform, not tax increases. It would be a cruel deception to promise the former and deliver the latter.

We take the position, therefore, that a tax reform program should produce no increase in revenue, a position also adopted by the Carter Commission. By contrast, the white paper amounts to an exercise in large-scale tax increases by the federal government, at least \$630 million worth according to their own estimates. Our estimates indicate that the revenue gains will be more than twice this large, or over \$1.4 billion.<sup>2</sup> We believe that tax increases on such a massive scale are totally unwarranted and undermine the basic purpose of reform. In short, our approach is that tax reforms should meet the needs of taxpayers first and governments second.

The present tax system is already producing a large federal surplus. The last federal budget estimated a surplus of \$250 million for 1970-71. If the economy were operating at full employment, the potential surplus would be very much larger. With such surplus fiscal capacity already at hand, why should the federal government seek huge additional revenues as part of its tax reform program? We strongly believe that tax increases should be proposed and legislated on their own merits, and not implemented under the guise of tax reform. Indeed, we think that national tax reform should aim to reduce taxes. By contrast with Canada, the recent United States tax reform legislation entailed a substantial reduction in federal tax revenues and a reduced claim on Gross National Product. We think Canada should be moving in a similar direction. The best guarantee to taxpayers that there will be some control of public spending is to leave resources in the hands of the people.

impôts sur le revenu et sur le capital, dans le cadre d'une réforme fiscale, pourrait réduire sérieusement l'épargne ainsi que les investissements, qui sont la clé de la croissance économique et de la prospérité future du Canada.

Les contribuables désirent une réforme fiscale et non pas une augmentation des impôts. Ce serait leur infliger une cruelle déception que de leur promettre l'une et de leur imposer l'autre.

Nous adoptons donc le point de vue qu'un programme de réforme fiscale ne devrait pas produire une augmentation de recettes, point de vue qui a d'ailleurs aussi été adopté par la commission Carter. Le livre blanc par contre préconise une forte augmentation des impôts perçus par le gouvernement fédéral, une augmentation d'au moins \$630 millions, d'après les calculs de ce gouvernement. Nos propres calculs indiquent que ces augmentations de recettes seront au moins deux fois plus grandes, soit au-dessus de \$1.4 milliard.<sup>2</sup> Nous pensons qu'une augmentation de cette envergure est totalement injustifiée et nuit grandement au but essentiel de la réforme fiscale. Bref, à notre avis, les réformes fiscales devraient répondre aux besoins des contribuables d'abord et à ceux des gouvernements en second lieu.

Le système d'impôt actuel produit déjà un excédent de recettes important au niveau fédéral. Les dernières prévisions budgétaires fédérales prévoyaient un excédent de \$250 millions pour l'exercice 1970-71. Si l'économie produisait le plein emploi, l'excédent éventuel serait encore beaucoup plus important. Pour quoi, avec de telles possibilités d'excédent fiscal, le gouvernement fédéral chercherait-il à obtenir d'autres revenus supplémentaires importants en effectuant cette réforme fiscale? Nous croyons fermement que toute augmentation fiscale devrait être proposée et adoptée pour sa valeur intrinsèque. Une telle augmentation ne devrait jamais être mise en vigueur sous le couvert d'une réforme fiscale. A la vérité, nous pensons même qu'une réforme fiscale nationale devrait tendre à une réduction des impôts. Contrairement à ce qui se passe au Canada, la récente législation sur la réforme fiscale, mise en vigueur aux États-Unis, comportait une grosse réduction des revenus fiscaux nationaux et une diminution de la tranche fédérale du produit national brut. Nous pensons que le Canada devrait s'engager dans la même voie. Le meilleur moyen de garantir aux contribuables un cer-

<sup>2</sup> *Analysis of the Federal Tax Reform Proposals*, Ontario Department of Treasury and Economics, Taxation and Fiscal Policy Branch, June, 1970.

<sup>2</sup> *Analysis of the Federal Tax Reform Proposals*, Ontario Department of Treasury and Economics, Taxation and Fiscal Policy Branch, June 1970.



### Revenue Gains Under the Federal White Paper

The federal white paper estimates that there would have been a revenue gain of \$630 million if the new system had been fully implemented in 1969. There would have been \$560 million of increased revenue from corporations and \$70 million of increased taxes on individual taxpayers. Following release of the federal paper on November 7, 1969, we undertook an analysis of the revenue impact. At the meeting of Federal-Provincial Ministers of Finance on February 2, 1970, we presented the preliminary results of our analysis.<sup>3</sup> At that time, we also made a commitment to finalize our work in this area and to publish our entire revenue study. Now that we have completed this exercise, we are making our full study available to all interested parties.<sup>4</sup> Our finished work differs in detail and scope from the preliminary estimates of February 2, but confirms that the overall magnitude of the revenue increase under the federal proposals would be more than twice the federal estimate. The results we are presenting now put this revenue increase at \$1.4 billion or more.

Our much higher estimate of the magnitude of tax increases involved in the federal proposals is the result of three factors. First, there are several revenue-reducing proposals, such as child care allowances, which we calculate to be far less generous than suggested in the white paper. In addition, there are revenue-gaining proposals, such as denial of certain expense deductions, which would produce a great deal more revenue than estimated. Second, the proposed changes in corporate taxation would produce more revenues than indicated in the white paper.

<sup>3</sup>Hon. Charles MacNaughton, Revenue Impact of the Federal White Paper on Tax Reform Proposals, Statement to the Ministers of Finance meeting, Quebec City, February 2-3, 1970.

<sup>4</sup>Analysis of the Federal Tax Reform Proposals, op.cit.

tain contrôle sur les dépenses publiques est de laisser la population exploiter les ressources du pays.

### Augmentation des recettes dans le cadre du Livre blanc fédéral

Le Livre blanc fédéral évaluait à \$630 millions l'augmentation des recettes assurées par le nouveau système fiscal, si celui-ci avait été intégralement mis en vigueur en 1969: \$560 millions auraient été fournis par une augmentation des impôts sur les sociétés tandis que \$70 millions auraient été obtenus grâce à une augmentation des impôts sur le revenu des particuliers. A la suite de la publication du document fédéral, le 7 novembre 1969, nous avons entrepris d'analyser les répercussions de cette augmentation des recettes. Nous avons présenté les premiers résultats de notre analyse<sup>3</sup> à la réunion des ministres des Finances des gouvernements fédéral et provinciaux, le 2 février 1970. Nous nous sommes engagés alors à terminer notre travail dans ce domaine et à publier notre étude intégrale sur les recettes. Ceci est maintenant chose faite et nous mettons notre publication à la disposition de tous les intéressés.<sup>4</sup> Les détails et la portée de notre travail terminé diffèrent quelque peu de nos évaluations préliminaires du 2 février. Il confirme cependant que l'ampleur de l'augmentation des recettes dans le cadre des propositions fédérales serait plus de deux fois celle prévue par les évaluations fédérales. Selon les résultats que nous présentons maintenant, cette augmentation de la recette se chiffre par plus de \$1.4 milliard.

Le fait que notre propre évaluation de l'augmentation des recettes est beaucoup plus élevée que l'évaluation fédérale provient de trois différents facteurs. Premièrement, le Livre blanc expose plusieurs propositions tendant à réduire les recettes, telles que la possibilité de déduire les frais pour la garde des enfants; nous avons calculé que ces propositions sont en fait beaucoup moins généreuses que ne le suggère le Livre blanc. En outre, plusieurs propositions tendant à augmenter les recettes y sont soumises, comme par exemple la suppression de l'autorisation de déduire certains frais. Le résultat de cette mesure produirait des recettes beaucoup plus grandes que ne le prévoit le Livre blanc. Deuxièmement, les changements proposés à l'impôt des sociétés produiraient aussi des recettes beaucoup plus élevées que ne l'indique le Livre blanc fédéral.

<sup>3</sup>Hon. Charles MacNaughton, «Revenue Impact of the Federal White Paper on Tax Reform Proposals», Statement to the Ministers of Finance meeting, Quebec City, February 2-3, 1970.

<sup>4</sup>Analysis of the Federal Tax Reform Proposals, op. cit.

The third factor accounting for our higher revenue estimates is the revenue gain from those proposals for which no estimate is made in the white paper. The most important omission is the proposed change in mining taxation, which we estimate would produce an extra \$180-\$200 million when fully in effect. We recognize that these additional revenues from the extractive industries would not begin to flow until after 1975, because of the transitional provisions that have been promised. Such major tax increases must be considered, however, as an integral part of the total reform package that will affect Canada for the rest of the century. A second major omission is the gain involved in taxing medicare premiums paid by employers. We calculate that this reform will produce \$57 million in revenues in Ontario alone and perhaps \$75 million nationally. Finally, the white paper proposes to tax non-resident capital gains but fails to indicate how much revenue this might produce. On the basis of the Carter Commission's research, we estimate that more than \$60 million could be generated from this source, assuming the proposal is feasible to implement.<sup>5</sup> These three important revenue-producing reforms alone, which are excluded from the federal estimate, bring the revenue gain up to almost \$1 billion. The special study accompanying this paper fully documents our revenue estimates.<sup>6</sup>

#### Longer-Run Revenue Implications

We are conducting a study on the implications of the white paper for long-run revenues and public sector growth. We expect to publish the results of this study within the next few weeks. Our interim findings for 1975 and 1980 indicate that the federal tax proposals would generate huge revenue increases for the federal government. This would lead to revenue-induced spending and a steadily increasing share of national income being commanded by government. We suspect, however, that these projected gains will never be realized. Such a high-tax regime could well

Le troisième facteur qui contribue à une évaluation plus élevée de notre part est l'augmentation des recettes provenant des propositions pour lesquelles le Livre blanc fédéral n'avait effectué aucun calcul. L'omission la plus importante est celle des changements proposés dans l'impôt sur les mines, impôt qui, selon nos calculs, devrait produire un supplément de \$180 à \$200 millions une fois mis en vigueur. Nous reconnaissons que ces recettes supplémentaires provenant des industries extractives ne commenceraient à rentrer qu'après 1975, en raison des mesures de transition qui ont été promises. Des augmentations d'une telle importance doivent cependant être considérées comme faisant partie intégrante de la réforme fiscale dans son ensemble, dont les répercussions se feront sentir au Canada pour la balance du siècle. Une autre omission importante se rapporte au supplément de recettes provenant de l'imposition des primes payées par les employeurs pour le régime d'assurance-santé. Nous avons calculé que cette mesure rapporterait \$57 millions en Ontario seulement, chiffre qui pourrait bien atteindre \$75 millions sur le plan national. Enfin, le Livre blanc propose d'imposer les gains de capital pour les personnes ne demeurant pas au Canada, mais néglige d'indiquer quelles seraient les recettes supplémentaires que cette mesure produirait. Nous avons calculé, d'après les données du rapport fournirait plus de \$60 millions, à condition de la commission Carter, que cette mesure qu'elle soit applicable.<sup>5</sup> Ces trois points importants, contenus dans la réforme fiscale mais qui n'ont pas été inclus dans l'évaluation du gouvernement fédéral, produiraient à eux seuls près de \$1 milliard. L'étude spéciale jointe à notre présent document présente les calculs détaillés de nos évaluations.<sup>6</sup>

#### Conséquences sur les recettes à long terme

Nous poursuivons en ce moment une étude sur les conséquences que le Livre blanc aurait sur les recettes à long terme et sur la croissance économique dans le secteur public. Nous pensons publier les résultats de cette étude d'ici quelques semaines. Les résultats préliminaires obtenus pour les années 1975 et 1980 indiquent que les propositions fiscales d'Ottawa procureraient des recettes énormes au gouvernement fédéral. Ceci entraînerait à la longue des dépenses nationales plus élevées, étant donné l'importance des recettes, ce qui amènerait le gouvernement à exiger une

<sup>5</sup>The problems of taxing non-resident capital gains are discussed in Chapter 9.

<sup>6</sup>*Analysis of the Federal Tax Reform Proposals*, op.cit.

<sup>5</sup>Les problèmes concernant l'impôt sur les gains de capital des personnes ne résidant pas au Canada sont décrits au chapitre 9.

<sup>6</sup>*Analysis of the Federal Tax Reform Proposals*, op.cit.



result in reduced growth and performance in the Canadian economy and less real benefits for all.<sup>7</sup>

It has been suggested that, if too much revenue is produced by the federal proposals, tax rates could always be reduced. Our observation would be that governments are chronically reluctant to recognize that they have taken too much from taxpayers. A far better approach would be to incorporate lower tax rates as an integral part of the reform legislation itself. We strongly urge, therefore, that the national reform package be designed to produce no net revenue gains to government.

#### INDIVIDUAL INCOME TAX REFORMS

The Ontario Government supports the objective of improving the equity of the individual income tax. We recognize that the present income tax system contains major equity defects. Persons in similar circumstances often do not pay the same amount of income tax. The tax burden placed on low-income families and individuals is too heavy. This is especially true where inflation has eroded the purchasing power of fixed incomes and the value of tax exemptions. Some high-income taxpayers can escape paying their fair share because of loopholes and the absence of a capital gains tax. We are convinced that changes are required to correct these defects and to strengthen the ability-to-pay foundation of Canada's income tax structure. At the same time, it is important that any new measures introduced not create major new inequities.

<sup>7</sup>The danger of adverse behavioural reactions to the new tax system was one of the reasons why the Ontario Government called for a thorough study of the economic implications of the federal tax proposals in its submission to the Ministers of Finance meeting, February 2-3, 1970.

part toujours plus grande des recettes nationales. Nous avons l'impression toutefois que de tels gains ne seront jamais réalisés. En effet, un régime d'impôt aussi élevé ne pourrait qu'entraver l'essor et le rendement économiques au Canada, réduisant ainsi les bénéfices réels pour tous.<sup>7</sup>

On a exprimé l'avis que si les recettes acquises grâce aux propositions fédérales étaient trop élevées, on pourrait toujours par la suite réduire les taux des impôts. Pour notre part, nous pensons que les gouvernements sont rarement prêts à reconnaître qu'ils ont trop puisé dans la poche du contribuable. Il nous semblerait de beaucoup préférable de prévoir des taux d'impôt plus bas dans la législation de réforme fiscale. Nous insistons donc pour que la réforme fiscale nationale soit conçue de manière à ne pas produire de recettes gouvernementales trop élevées.

#### RÉFORME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

Le gouvernement de l'Ontario est en faveur d'une répartition plus équitable de l'impôt sur le revenu des particuliers. Nous trouvons que le système de taxation actuel présente d'importants déséquilibres. Il arrive souvent que des citoyens dont les conditions sont semblables ne paient pas les mêmes montants d'impôt. Le fardeau fiscal imposé aux familles et aux individus dont les revenus sont peu élevés est trop lourd. Ceci est particulièrement vrai dans les secteurs où l'inflation a réduit le pouvoir d'achat des revenus fixes et la valeur des exemptions. Certains contribuables dont les revenus sont élevés peuvent éviter de payer leur quote-part de l'impôt grâce à certaines échappatoires et à l'absence d'un impôt sur les gains de capital. Nous sommes persuadés que des modifications sont nécessaires pour corriger ces lacunes et pour renforcer les structures du système fiscal du Canada qui se fonde sur les moyens financiers des citoyens, ou la capacité contributive. En même temps, il est important que toutes nouvelles mesures proposées ne créent pas de nouveaux déséquilibres importants.

<sup>7</sup>Le danger des conséquences adverses du nouveau système d'impôt représente une des raisons pour lesquelles le gouvernement de l'Ontario a demandé qu'une étude complète soit faite sur les répercussions économiques des propositions du gouvernement fédéral dans son mémoire présenté aux ministres des Finances les 2 et 3 février 1970.

### Key Requirements

In our view there are six key requirements for real reform of the individual income tax.

1. The heavy tax burden should be reduced for low-income taxpayers.
2. The tax base should be broadened to include presently sheltered forms of income.
3. Employment income should be treated more fairly
4. There should be adequate allowances for working mothers and single parents.
5. Tax loopholes and abuses should be eliminated.
6. The rate schedule should be revised and simplified.

The federal white paper advanced proposals for reform in each of these key areas. We have submitted our views on the federal proposals and offered constructive suggestions at a number of federal-provincial conferences. The following paragraphs elaborate on our views and put forward, for discussion, our proposals for comprehensive reform.

#### 1. Tax Relief for Low-Income Families and Individuals

The Ontario Government commends the objective of reducing the income tax burden on low-income taxpayers and removing from the tax rolls those individuals and families who should not be paying income taxes at all. However, we do not believe that an across-the-board increase in personal exemptions is the best and fairest means of achieving this objective. Increased personal exemptions are costly in terms of revenue loss, which must be recouped by significantly higher rates as the White Paper demonstrates. For this reason, exemption levels tend to become frozen once established, and quickly lose their tax relief value in succeeding years. Moreover, increased exemptions are of no value at all to the millions of Canadians whose incomes fall below the existing level of exemptions. For these Canadians in greatest need the real burden of taxes arises from property taxes, health insurance premiums and sales taxes. The Ontario Government strongly urges that relief of the provincial-municipal tax burden on the lowest-income

### Principes essentiels

A notre avis, six principes sont essentiels à une réforme véritable de l'impôt sur le revenu des particuliers.

1. Le lourd fardeau fiscal des contribuables qui ne disposent que de faibles revenus devrait être réduit.
2. L'assiette d'imposition devrait être élargie pour inclure certaines formes de revenus qui échappent actuellement à l'impôt.
3. Le revenu provenant d'un emploi devrait faire l'objet d'un traitement plus équitable.
4. Des déductions plus appropriées devraient être accordées aux mères de famille qui travaillent et des personnes seules ayant des enfants.
5. Les échappatoires et les abus concernant l'impôt devraient être éliminés.
6. Le barème de l'impôt devrait être révisé et simplifié.

Le Livre blanc fédéral sur la fiscalité contient des propositions visant à des réformes dans ces six domaines principaux. Nous avons fait connaître notre point de vue au sujet des propositions fédérales et nous avons fait des suggestions constructives, lors de plusieurs conférences fédérales-provinciales. Dans les paragraphes suivants, nous soumettons nos opinions en détail et nous présentons nos propositions visant à une réforme complète, pour qu'elles puissent être discutées.

#### 1. Allègement d'impôt pour les familles et les individus disposant de faibles revenus.

Le gouvernement de l'Ontario recommande une réduction des impôts pour les contribuables qui ont de faibles revenus et une exemption totale pour les familles et les individus qui ne devraient pas payer d'impôt du tout. Toutefois, nous ne croyons pas qu'une augmentation générale des exemptions personnelles soit le moyen le meilleur et le plus juste pour atteindre cet objectif. Une hausse des exemptions personnelles constitue une perte de recettes coûteuses qui doit être compensées par des taux considérablement plus élevés comme le démontre le Livre blanc. Pour cette raison, les niveaux d'exemptions tendent, une fois établis, à demeurer stationnaires et perdent rapidement de leur valeur en tant que mesures d'allègement au cours des années subséquentes. En outre, une augmentation des exemptions ne signifie absolument rien pour les millions de Canadiens dont les revenus se placent en dessous des niveaux existants d'exemptions. Pour ces Canadiens qui sont grandement dans le besoin, le véritable fardeau fiscal provient de l'impôt foncier, des primes d'assurance-santé et de la



Canadians be accorded the highest priority in comprehensive tax reform.

We believe that tax relief can best be provided to those groups who need it most through various selective measures. We suggest a combination of two new measures in place of the proposed increase in personal exemptions:

a low-income allowance (additional exemption for low-income taxpayers) to remove the income tax burden on people in the lowest brackets and to provide gradually tapering relief to people in the lower-middle brackets; and

refundable tax credits to offset the provincial-municipal tax burden on those people who do not earn enough to pay income taxes.

A low-income allowance along the lines recently enacted in the United States could be designed to produce the same results as envisaged in the White Paper. Income taxes for single persons with total incomes below \$1,500, couples below \$2,900 and families of four below \$3,500 could be eliminated. To avoid sharp cut-off points above these levels, the benefits of such allowances could be gradually phased out over the next \$1,500 of income. Such a selective measure would confine income tax relief to taxpayers below \$5,000 of total income; hence, it would cost perhaps \$250 to \$300 million, which would be far less than the \$1 billion revenue cost of across-the-board increases in exemptions. The resulting savings would then permit reductions in the White Paper rate schedule, tax credits to very poor and more suitable provisions in other areas.

The Ontario Government has stressed consistently that meaningful and comprehensive tax reform in Canada must take into account the heavy burden on property tax and other regressive taxes being borne by our poorest citizens and those who have not shared fully in the economic advance of recent years. We

taxe de vente. Le gouvernement de l'Ontario recommande instamment qu'on accorde la priorité à un allègement des taxes provinciales-municipales pour les Canadiens dont les revenus sont faibles, dans l'élaboration d'une réforme fiscale complète.

Nous croyons que la meilleure façon d'accorder un allègement d'impôts aux groupes qui en ont le plus besoin consiste à adopter diverses mesures adaptées aux différentes situations. A la place d'une augmentation des exemptions personnelles, nous suggérons une combinaison des deux nouvelles mesures suivantes:

une réduction pour faible revenu (exemption supplémentaire pour les contribuables qui ont de faibles revenus) pour soulager du fardeau fiscal les citoyens qui ont les revenus les plus bas et pour procurer un allègement progressif à ceux dont les revenus sont moyennement faibles;

et une formule de dégrèvement d'impôt pour ne plus imposer le fardeau des taxes provinciales-municipales aux personnes qui ne gagnent pas suffisamment pour payer de l'impôt.

Une réduction pour faible revenu, du genre de celle adoptée récemment aux États-Unis pourrait être conçue pour produire les résultats envisagés dans le Livre blanc. On pourrait ainsi éliminer l'impôt sur le revenu pour les célibataires dont les revenus totaux sont inférieurs à \$1,500, pour les couples dont les revenus sont inférieurs à \$2,900 et pour les familles de quatre dont les revenus sont inférieurs à \$3,500. Pour éviter un écart trop prononcé avec les niveaux de revenus un peu plus élevés, les avantages d'une telle réduction pourraient être accordés de façon décroissante dans la catégorie de revenus s'élevant jusqu'à \$1,500 de plus. Cette mesure spéciale ne permettrait un allègement d'impôt que pour les contribuables ayant des revenus totaux inférieurs à \$5,000. La mesure coûterait entre \$250 et \$300 millions, ce qui est beaucoup moins que la perte de recettes de \$1 milliard que coûterait une augmentation générale des exemptions. Les montants ainsi économisés permettraient une réduction des taux proposés dans le Livre blanc, des dégrèvements d'impôt pour les citoyens les plus pauvres et l'adoption de dispositions plus appropriées dans d'autres secteurs.

Le gouvernement de l'Ontario a insisté constamment sur le fait qu'une réforme fiscale significative et complète au Canada devrait tenir compte du lourd fardeau de l'impôt foncier et d'autres impôts régressifs imposé à nos citoyens les plus pauvres et à ceux qui n'ont pas bénéficié entièrement du

believe that revenues from income taxation should be used to offset provincial-municipal taxes, which are not related to individuals' ability-to-pay, in order to achieve adequate redistribution of total tax burdens. As emphasized in our own White Paper, such comprehensive reform can best be accomplished through the income tax system. Consequently, we recommend that the revised income tax incorporate credits against income tax liability for property taxes and other taxes paid to provincial-municipal governments. Because such integration of tax burdens will be costly in terms of revenue, we suggest that, initially, tax credits be available only to those people who do not earn enough to pay any income tax.

For these Canadians, an income tax credit would amount to a refund of all or part of their property taxes, sales taxes and health premiums. Presently there are 1.5 million people who file tax returns but pay no income tax; a further substantial number, perhaps 1 million, could be expected to file returns to qualify for refunds. This would mean, for example, that refundable income tax credits averaging \$100 would cost about \$250 million. This compares with the \$1 billion tax loss from across-the-board higher exemptions. This integrated tax credit approach has the merit of taking total tax burdens into account, not just income tax burdens. Unlike the federal proposal to increase exemptions, it would provide real relief to those taxpayers who most need equity.

## 2. Broadening the Tax Base

The Ontario Government agrees with the federal proposals to broaden the tax base to include presently sheltered forms of income. The present tax-free status of capital gains, in particular, is an obvious source of inequity and distortion. In Chapter 5 of this paper we set out our views and proposals for the taxation of capital gains.

We concur with the federal proposal to include, as taxable items, other forms of income now exempt—unemployment insur-

progrès économique au cours des dernières années. Nous croyons que les recettes provenant des impôts devraient servir à contrebalancer les taxes provinciales-municipales, qui n'ont pas de rapport avec les moyens financiers des individus ou la capacité contributive, afin de parvenir à une redistribution équitable du fardeau fiscal total. Comme nous l'avons souligné dans notre propre Livre blanc, c'est dans le système fiscal dans son ensemble que nous pouvons le mieux effectuer une réforme fiscale complète. Par conséquent, nous recommandons que l'impôt sur le revenu révisé comporte des dégrèvements pour compenser l'impôt sur le revenu exigible au chapitre de l'impôt foncier et d'autres taxes payées aux gouvernements provinciaux et municipaux. Comme de tels dégrèvements des fardeaux fiscaux constitueront une perte de recettes importante, nous suggérons qu'ils ne soient accordés au début qu'aux personnes qui ne gagnent pas suffisamment pour payer de l'impôt.

Pour ces Canadiens, un dégrèvement d'impôt signifierait un montant égal au remboursement, en entier ou en partie, de l'impôt foncier, de la taxe de vente et des primes d'assurance-santé. A l'heure actuelle, il existe un million et demi de personnes qui remplissent des déclarations d'impôt mais qui n'en paient pas; on peut s'attendre également à un autre groupe considérable, peut-être un million, dont les membres remplissent des déclarations pour obtenir des remboursements. Ceci pourrait donc se traduire, par exemple, par des dégrèvements d'impôt remboursables de \$100 en moyenne, s'élevant au total à \$250 millions, comparativement à la perte de recettes de \$1 milliard qui découlerait d'exemptions générales plus élevées. Ce mode de dégrèvements d'impôt possède le mérite de tenir compte de tous les fardeaux fiscaux et non pas seulement de l'impôt sur le revenu. Contrairement aux propositions fédérales visant à l'augmentation des exemptions, il pourrait accorder un allègement réel aux contribuables qui ont le plus besoin d'un ajustement dans ce domaine.

## 2. Élargissement de l'assiette fiscale

Le gouvernement de l'Ontario approuve les propositions fédérales visant à élargir l'assiette d'impôt pour inclure certaines formes de revenus qui en sont présentement exemptés. L'exemption actuelle dont bénéficient les gains de capital, en particulier, est une source évidente d'injustice et de distorsion. Au chapitre 5 de ce document, nous faisons connaître notre opinion et nos propositions au sujet de l'imposition des gains de capital.

Nous approuvons les propositions fédérales visant à inclure dans les catégories imposables certaines autres formes de revenus présente-



ance benefits, scholarships, adult training allowances, and medicare premiums paid by employers. At present, a person receiving unemployment insurance benefits for part of the year and regular income for the rest pays less tax than a person employed for the entire year and earning the same total income. Increased unemployment insurance benefits would compound this unequal treatment of equals. In respect of employer medicare contributions, we point out that the White Paper failed to mention the large revenue increase entailed in including this fringe benefit in taxable income. We estimate that, in Ontario alone, this change would generate \$57 million of increased revenue, thus substantially offsetting the benefits of the proposed employment expense allowance for most employees.

We suggest that strike pay should also be included in taxable income. Since supplementary unemployment benefits are taxable and unemployment insurance benefits are to be taxable, consistency and equity require that strike pay also be taxable, especially since union dues are deductible.

### 3. Fairer Treatment of Employment Income

One of the major deficiencies of the present tax law is the unfair treatment of employment income. Ordinary wage and salary earners are allowed to deduct almost no expenses incurred in earning income, while very liberal expense deductions are available to self-employed persons. The White Paper proposes to remedy this defect by establishing a 3 per cent employment expense allowance in recognition of expenses legitimately incurred in earning wages and salaries. We agree with this approach, but we do not believe that the federal proposal is adequate. We suggest that the \$150 ceiling of the 3 per cent employment expense deduction be increased to \$300. This is an arbitrary figure, but we believe that it represents a more appropriate allowance for the costs of earning income. In addition, it would be appropriate to provide an option for the deduction of certain employment expenses on an itemized basis. This more generous employment expense allowance or itemization option which we are proposing would ensure approximately equal treatment of

ment exemptes d'impôt: les prestations d'assurance-chômage, les bourses, les allocations aux adultes qui suivent des cours de formation professionnelle et les primes d'assurance-santé payées par les employeurs. A l'heure actuelle, une personne qui reçoit des prestations d'assurance-chômage durant une partie de l'année et un revenu régulier pour le reste de l'année paie moins d'impôt qu'une personne employée durant l'année entière, gagnant le même revenu total. Des prestations d'assurance-chômage plus élevées pourraient servir de palliatif à ce traitement inégal accordé à des personnes dont les conditions sont les mêmes. Au sujet des contributions des employeurs à l'assurance-santé, nous faisons remarquer que le Livre blanc a omis de mentionner l'importante hausse de recettes qui découlerait de l'inclusion de ces avantages accessoires dans les catégories imposables. Nous estimons qu'en Ontario seulement, cette mesure permettrait une augmentation de recettes de \$57 millions, ce qui compenserait dans une grande proportion les bénéfices de l'allocation pour frais professionnels proposée pour la plupart des employés.

Nous suggérons également l'inclusion des allocations de grève dans les catégories imposables. Comme les indemnités supplémentaires de chômage sont imposables et comme les prestations d'assurance-chômage sont censées le devenir, la logique et l'équité exigent que les allocations de grève soient également imposables, si l'on considère particulièrement que les cotisations syndicales peuvent être déduites de l'impôt.

### 3. Traitement plus équitable du revenu provenant d'un emploi.

Le traitement inéquitable dont fait l'objet le revenu provenant d'un emploi représente l'une des principales lacunes de la loi fiscale actuelle. Les salariés moyens ne bénéficient d'à peu près aucune déduction pour les dépenses qu'ils font en gagnant leur salaire, alors que de nombreuses déductions de dépenses sont permises aux personnes qui travaillent à leur propre compte. Le livre blanc propose de remédier à cette anomalie en permettant un abattement de 3 p. 100 pour frais professionnels, soit les dépenses légitimes effectuées pour gagner un salaire. Nous sommes d'accord sur ce point, mais nous ne croyons pas que la proposition fédérale soit suffisante. Nous suggérons que le montant maximal de \$150 de cette déduction de 3 p. 100 des frais professionnels soit porté à \$300. Ce chiffre est arbitraire mais nous sommes d'avis qu'il représente une allocation plus appropriée pour les dépenses réelles en gagnant un salaire. En outre, il conviendrait de permettre au contribuable une option entre la déduction générale et une déduction fondée sur certains

employment and self-employment or business income.

We also suggest the elimination of the present special deduction for union and professional dues and other special employment deductions. These costs of earning income could then be incorporated into the more liberal employment expense deduction plus itemization option which we are proposing. This rationalization, plus the additional revenues from taxation of employer medicare contributions, would substantially offset the revenue loss from more generous provisions for employment expenses. The result would also be fairer.

#### 4. Allowances for Working Mothers and Single Parents

The Ontario Government endorses the principle of providing a special tax allowance to working mothers. When both parents work, there are additional child care expenses and other family costs which should be recognized in the tax system. We also believe that such a special allowance should primarily benefit low-income families, where the second parent often works out of necessity rather than choice. To achieve this result, a tax credit approach is clearly superior to the exemption approach.

We do not believe that the White Paper proposal in this area will be of real value to the great majority of working mothers or single parents. The itemization and receipts requirement alone will rule out any benefits to the great majority of families who have informal or swapped babysitting arrangements, or whose children are in school. Thus, under the White Paper proposal, most working mothers and single parents would have to pay out \$4 for child care costs in order to obtain \$1 in tax reduction. Disallowance of claims for child care by dependent relatives will also limit the value of this reform for many low-income families. Eligibility of boarding school and summer camp costs, on the other hand, will unduly bonus middle and high-income taxpayers for these elements of personal consumption.

frais professionnels détaillés. L'allocation plus généreuse de frais professionnels ou la déduction de frais détaillés que nous proposons accorderaient un traitement à peu près égal aux salariés, à ceux qui sont dans les affaires et à ceux qui exercent une profession à leur propre compte.

Nous suggérons également l'abolition des déductions spéciales actuelles pour les cotisations professionnelles et syndicales, et des autres déductions professionnelles spéciales. Ces frais, se rattachant au revenu d'un emploi, pourraient alors être compris dans la déduction plus généreuse des frais professionnels, avec option pour frais détaillés que nous proposons. Cette rationalisation des déductions, plus les revenus supplémentaires provenant de l'imposition des contributions des employeurs à l'assurance-santé, compenseraient considérablement la perte de recettes causée par les dispositions plus généreuses concernant les frais professionnels. Il en découlerait également une plus grande équité.

#### 4. Déductions pour les mères de familles qui travaillent et les personnes seules ayant des enfants.

Le gouvernement de l'Ontario approuve le principe de la déduction spéciale pour les mères de famille qui travaillent. Lorsque les deux conjoints travaillent, le soin des enfants occasionne des dépenses supplémentaires et les frais de la famille augmentent. Le système fiscal devrait tenir compte de ces dépenses et de ces frais. Nous croyons également que les familles dont les ressources sont les plus faibles devraient bénéficier en premier de cette déduction spéciale. Dans ces cas, il arrive souvent que le second conjoint travaille par nécessité plutôt que par choix. Pour atteindre cet objectif, les dégrèvements d'impôt sont nettement supérieurs aux exemptions.

Nous ne croyons pas que la proposition du Livre blanc à ce sujet aurait une valeur réelle pour la grande majorité des mères de famille qui travaillent ou des personnes seules ayant des enfants. Les détails fixés pour cette déduction et les reçus exigés élimineront à eux seuls les avantages de cette mesure pour la grande majorité des familles où la garde des enfants se fait sans formalité ou selon un mode d'échange entre amis, ou dont les enfants sont à l'école. Conformément à la proposition du Livre blanc, la plupart des mères de familles qui travaillent et des personnes seules ayant des enfants seraient obligées de payer \$4.00 en frais de garde d'enfants pour obtenir une déduction d'impôt de \$1. En outre, comme la déduction n'est pas permise si l'on confie la garde des enfants à des parents à charge, la valeur de cette réforme serait très limitée pour plusieurs familles qui



We recommend that tax credits be allowed to working mothers and to single parents who work. We suggest a flat \$50 tax credit to all working mothers or single parents who receive the family allowance, plus an additional \$100 tax credit if there are any pre-school children in the family. Thus any working mother whose children are in school would receive a \$50 tax credit and any working mother with at least one pre-school child would qualify for the maximum credit of \$150. These credits would be of equal value to all taxpayers regardless of their income level and would be available without verification. We recognize that our alternative would provide lower benefits than the white paper proposal to some working mothers who are now paying substantial amounts for child care. On the other hand, our alternative would provide genuine relief to all working mothers and single parents, including the great majority who cannot afford expensive child care arrangements. We estimate that a tax credit measure along these lines would involve a revenue loss of approximately \$50 million annually.

##### 5. Eliminating Loopholes and Abuses

The Carter Commission was extremely critical of loopholes and abuses in the Income Tax Act which allow some taxpayers to avoid paying their fair share of tax. The white paper proposals recognize the need to eliminate loopholes and abuses in the following manner: by closing avenues for obtaining tax-free income, by imposing more rigorous limits on expense account living and business expense deductions, and by taxing non-cash benefits such as the personal use of a company car. The Ontario Government fully concurs with this reform thrust, as long as legitimate expenses are recognized and enforceable rules are established. We are convinced that a tax system based on self-assessment will not work effectively unless the bulk of taxpayers accept the law as reasonable and believe the same rules apply to everyone.

ne disposent que de faibles revenus. D'autre part, l'admissibilité des frais de logements dans les pensionnats et les colonies de vacances, aux fins de cette déduction, serait indûment avantageuse pour les contribuables dont les revenus sont moyens ou élevés.

Nous recommandons que des dégrèvements d'impôt soient accordés aux mères de famille et aux personnes seules ayant des enfants et qui travaillent. Nous suggérons un dégrèvement uniforme de \$50 pour toutes les mères de famille et toutes les personnes seules ayant des enfants et qui reçoivent des allocations familiales, en plus d'un dégrèvement supplémentaire de \$100 s'il y a des enfants d'âge pré-scolaire dans la famille. Ainsi, une mère de famille qui travaille et dont les enfants sont à l'école recevrait un dégrèvement de \$50 et une mère ayant au moins un enfant d'âge pré-scolaire pourrait recevoir le dégrèvement maximum de \$150. Ces dégrèvements auraient une valeur égale pour tous les contribuables peu importe leurs revenus et ils seraient accordés sans vérification. Nous admettons que notre solution, contrairement à celle du Livre blanc, pourrait diminuer les avantages accordés à certaines mères de famille qui travaillent et qui paient actuellement des sommes assez élevées pour prendre soin de leurs enfants. D'autre part, notre solution procurerait un allègement véritable à toutes ces mères et ces personnes seules ayant des enfants et qui travaillent, y compris à la grande majorité d'entre elles qui ne peuvent se permettre de grandes dépenses pour les soins de leurs enfants. Nous sommes d'avis qu'une telle mesure de dégrèvement d'impôt pourrait se traduire par une perte de recettes d'environ \$50 millions par année.

##### 5. Élimination des échappatoires et des abus.

La commission Carter a été extrêmement sévère au sujet des échappatoires et des abus permis par la Loi de l'impôt sur le revenu selon lesquels certains contribuables peuvent se soustraire à leur juste part d'impôt. Les propositions du Livre blanc reconnaissent la nécessité d'éliminer ces échappatoires et ces abus de la façon suivante: en supprimant les moyens par lesquels on peut obtenir des revenus nets d'impôt, en imposant des restrictions plus rigoureuses sur les déductions pour les comptes de dépenses et les frais occasionnés par la conduite des affaires et en imposant certains avantages accessoires comme par exemple l'usage d'une voiture fournie par une entreprise pour les besoins personnels. Le gouvernement de l'Ontario approuve entièrement ces mesures restrictives de réforme, à condition que la déduction des frais légitimes soit admise et que des règlements soient adoptés pour faire respecter ces dispositions de la loi. Nous sommes persuadés qu'un système

At the same time, we believe that loopholes can and must be dealt with on a selective basis. In a number of instances the white paper proposal seems either too global or is likely to prove unworkable. We do not believe that provisions deliberately designed to stimulate economic growth are loopholes, although it may be appropriate to review and change such provisions for other reasons.

#### 6. Revised Rate Schedule

The marginal rate schedule is obviously a vital part of a reformed income tax. It determines the revenue yield and the elasticity of the tax. It defines the appropriate progressivity between taxpayers at different levels on the income scale. It is the yardstick against which taxpayers gauge their future expectations and plans. For these reasons, a new rate schedule should be as well-conceived as possible and must have some degree of permanence for a number of years in the future.

The Ontario Government has three basic objections to the new rate schedule proposed in the white paper:

the federal rate schedule has been set unnecessarily high and will produce large revenue gains, particularly from middle-income taxpayers;

the temporary 3 per cent surtax has been perpetuated in the new rate schedule;

and reduction of the top marginal rate to 50 per cent provides unwarranted tax reductions to many high-income taxpayers. This proposal seems to be one of the significant sacrifices necessary to make integration work.

As already stated, we stand by the principle that tax increases should be legislated on their own merits rather than under the guise of reform. We believe that the Carter Commission adopted the right approach in offsetting revenue gains in the corporate area through tax reductions in the individual income tax. Recent tax reform in the United States followed a similar approach. The white paper, however, builds in overall tax

fiscal fondé sur l'évaluation personnelle des contribuables ne peut être efficace que si la majorité de ces derniers trouvent la loi raisonnable et soient convaincus que les mêmes règles s'appliquent à tout le monde.

D'autre part, nous croyons que l'on peut et que l'on doit solutionner le problème des échappatoires d'après une méthode adaptée aux différents cas. A plusieurs reprises, les propositions du Livre blanc semblent soit trop générales soit probablement impossibles à mettre en vigueur. Nous ne croyons pas que les mesures visant à dessein à stimuler le progrès économique puissent servir d'échappatoires pour se soustraire à l'impôt, bien qu'il soit éventuellement nécessaire de les réviser et de les modifier pour d'autres raisons.

#### 6. Révision du barème d'impôt

Le barème marginal de l'impôt est évidemment un aspect très important qu'il faut considérer lors de la réforme d'un système fiscal. C'est lui qui détermine le rendement des recettes et la souplesse du système fiscal. Il établit aussi la progression appropriée des contribuables suivant les différents niveaux du barème d'imposition. C'est le critère selon lequel les contribuables fondent leurs prévisions et leurs projets d'avenir. Pour toutes ces raisons, un nouveau barème doit être établi d'après les meilleurs critères possibles et doit avoir un certain degré de stabilité pour un certain nombre d'années à venir.

Le gouvernement de l'Ontario soulève trois objections fondamentales au nouveau barème d'impôt proposé dans la Livre blanc:

le barème fédéral a été établi à un niveau inutilement élevé et rapportera d'importantes recettes provenant surtout des contribuables dont les revenus sont moyens;

la surtaxe temporaire de 3 pour cent demeure toujours en vigueur dans le nouveau barème;

et la réduction du taux maximal de l'impôt à 50 pour cent procure des réductions fiscales injustifiées à plusieurs contribuables dont les revenus sont élevés. Cette proposition semble constituer l'une des principales concessions visant à assurer une intégration efficace.

Comme nous l'avons déjà dit, nous appuyons le principe selon lequel les augmentations fiscales devraient être imposées pour leur valeur intrinsèque plutôt que sous le couvert d'une réforme. Nous sommes d'avis que la commission Carter a adopté la bonne solution en contrebalançant les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés par des réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers. La récente réforme fiscale aux États-



increases, including increases in the personal income tax. We believe that this is a fundamental flaw which undermines the positive aspects of the reform proposals. We strongly recommend that the rate structure be modified to generate income tax reductions equal to revenue gains from reforms in the corporate area. In this way, middle-income taxpayers need not pay more, yet there can be significant tax relief at the bottom end of the scale.

The new rate structure proposed in the white paper perpetuates the 3 per cent surtax which was imposed as a temporary anti-inflation measure in 1968. We believe that this kind of manipulation undermines taxpayer morale and confidence in short-run stabilization measures. In the tax reform legislation in the United States, the temporary surtax was explicitly terminated rather than carried on in a hidden form. We recommend a similar course of action for Canada.

The Ontario Government rejects the proposal to reduce the top marginal rate to 50 per cent as a retrograde step. This proposal would provide huge tax reductions (\$40 million worth) to a few thousand individuals with very large incomes. A self-employed person earning \$200,000, for example, would get a tax reduction of \$25,000 or 20 per cent. We suggest, therefore, that a top marginal rate of at least 65 per cent be retained. This top rate could be applied against taxable income in excess of \$100,000 to produce roughly the same tax effects as the present higher income tax rates. Scrapping of the "ostentatious" rates up to 82 per cent could then be undertaken at insignificant revenue cost and without unduly bonusing very high-income taxpayers.

#### New Dimensions

In addition to these six key requirements, reform of the income tax could well embrace other desirable features. We are interested in new initiatives in three areas:

reduced taxes on overtime and second-job income;

Unis a suivi la même ligne de conduite. Par contre, le Livre blanc veut entraîner des augmentations générales d'impôt, y compris une hausse de l'impôt sur le revenu des particuliers. Nous croyons qu'il s'agit là d'une erreur fondamentale qui nuit aux aspects positifs des propositions de réforme. Nous recommandons instamment que le schéma du barème soit modifié pour amener des réductions d'impôt sur le revenu égales aux recettes obtenues grâce aux réformes dans le domaine de l'impôt sur les sociétés. De cette façon, les contribuables disposant de revenus moyens n'auront pas à payer de surplus et il pourra y avoir quand même un allègement d'impôt appréciable pour les catégories inférieures de revenus.

Le nouveau barème proposé dans la Livre blanc prévoit toujours la surtaxe de 3 pour cent imposée à titre de mesure anti-inflationniste temporaire en 1968. Nous pensons que ce genre de manipulation est de nature à saper le moral du contribuable et la confiance qu'on peut avoir dans les mesures de stabilisation de courte durée. Dans la loi sur la réforme fiscale aux États-Unis, la surtaxe temporaire a été nettement abolie au lieu d'être conservée sous une forme déguisée. Nous recommandons l'adoption d'une mesure semblable au Canada.

Le gouvernement de l'Ontario rejette la proposition visant à abaisser le taux maximal de l'impôt à 50 pour cent et la considère comme une mesure rétrograde. Cette disposition accorderait de grosses réductions d'impôt (\$40 millions) à quelques milliers d'individus qui disposent de revenus très élevés. Par exemple, une personne travaillant à son propre compte et gagnant \$200,000 obtiendrait une réduction d'impôt de \$25,000 ou 20 pour cent. Nous proposons donc que le taux maximal soit établi à au moins 65 pour cent. Ce taux maximal pourrait s'appliquer aux revenus imposables dépassant \$100,000 pour produire à peu près les mêmes résultats fiscaux que les taux maximaux actuels. L'abolition des taux exagérés qui s'élèvent jusqu'à 82 pour cent pourrait alors se faire sans pertes appréciables de recettes et sans accorder d'avantages indus aux contribuables qui disposent de très gros revenus.

#### Dispositions inédites

En plus de modifier le système dans ces six domaines principaux, la réforme fiscale pourrait comprendre l'adoption d'autres mesures souhaitables. Nous sommes intéressés à des initiatives dans les trois domaines suivants:

impôt réduit sur les revenus provenant du surtemps et d'un emploi supplémentaire;

a more humane and flexible approach to financial transfers in cases of divorce and separations; and

a savings incentive for ordinary taxpayers.

The present system penalizes overtime and second-job earnings. The additional income from overtime work or a second job often moves a taxpayer into a higher marginal bracket. For instance, a man earning \$7,000 per year by working 60 hours a week pays the same tax as another man earning \$7,000 but working 40 hours a week. The present tax system treats these two men as equals despite the fact that one man has foregone all his leisure time in order to increase his earnings. We believe that the income tax system could well provide some recognition of the extra effort involved and make the choice between leisure and extra work more neutral than at present.

In our view, the present tax system is unnecessarily rigid in its treatment of taxpayers who are divorced or separated. Generally, alimony and support payments are treated as income to the recipient and allowable deductions to the paying party. In practice, however, the present tax law often distorts the pattern of financial arrangements which may be desired by the persons involved in separation or the dissolution of a marriage. Transfers of a capital sum, for example, may be better suited to the new circumstances of the former partners than continuing alimony or support payments. Similarly, transfers may be voluntary rather than enforced by legal agreement or court order, yet such transfers are not now deductible. The tax law should be sufficiently flexible to accommodate such personal interests of taxpayers. Tax provisions certainly should not create unnecessary hardships for people in these circumstances by distorting their financial arrangements. We recommend, therefore, that those provisions of the Income Tax Act which touch upon divorce or separation should be amended to make them more flexible and bring them more in line with current social realities.

The Ontario Government also believes that the income tax system should provide a positive encouragement for savings out of income, particularly savings by taxpayers with modest incomes. At present, there is a significant tax incentive for retirement and pension

dispositions plus humaines et plus souples à l'égard des transferts d'argent dans les cas de divorce et de séparation;

mesures d'encouragement pour susciter l'épargne chez les contribuables moyens.

Le système actuel est injuste au sujet des gains provenant du surtemps ou d'un emploi supplémentaire. Le revenu additionnel obtenu grâce au travail en surtemps ou à un emploi supplémentaire place souvent un contribuable dans une catégorie impossible plus élevée. Par exemple, une personne qui gagne \$7,000 par année en travaillant 60 heures par semaine paie le même montant d'impôt qu'une autre personne qui gagne \$7,000 en travaillant 40 heures par semaine. Le système fiscal actuel traite ces personnes sur un pied d'égalité, en dépit du fait que l'une d'elles consacre tous ses moments de loisirs au travail pour augmenter ses revenus. Nous croyons que le système de l'impôt sur le revenu pourrait très bien tenir compte de ce travail supplémentaire, ce qui permettrait aux citoyens de choisir avec plus de liberté entre les loisirs et le travail supplémentaire.

D'autre part, à notre avis, le système fiscal actuel est trop rigide à l'endroit des contribuables qui sont divorcés ou séparés. En général, les pensions alimentaires sont considérées comme des revenus pour ceux qui les reçoivent et comme des déductions permises pour ceux qui les paient. En pratique, toutefois, la loi fiscale actuelle fausse le mode d'arrangements financiers que peuvent désirer les personnes impliquées dans une séparation ou dans la dissolution d'un mariage. Par exemple, au transfert de capitaux peut être plus avantageux étant donné les nouvelles conditions des anciens conjoints que le paiement régulier d'une pension alimentaire. En outre, les transferts peuvent être volontaires sans accord légal ou ordonnance de la cour; cependant, ces transferts ne peuvent être déduits de l'impôt actuellement. La loi fiscale devrait être suffisamment flexible pour faciliter de tels arrangements personnels entre contribuables. Les dispositions de la loi ne devraient certainement pas créer sans nécessité des difficultés à des personnes qui font face à de telles circonstances en faisant obstacle à leurs ententes financières. Nous recommandons donc que les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu traitant des divorces et des séparations soient amendées afin de les rendre plus souples et plus adaptées aux réalités sociales actuelles.

Le gouvernement de l'Ontario croit également que le système fiscal devrait encourager de façon positive les économies sur le revenu, particulièrement les épargnes des contribuables dont les revenus sont modestes. A l'heure actuelle, il existe sur le plan fiscal des mesu-



savings. We would be in favor of an additional incentive, in the form of a tax credit, for non-retirement savings plans of various kinds. We suggest a tax credit of \$25 for every \$100 of annual savings up to \$300 be available to taxpayers who participate in payroll savings plans approved by the federal government. Only plans that are long-run in nature and that lock in savings for five years or more should be eligible. Such a savings incentive provision would encourage thousands of ordinary Canadians to build a stake in Canadian growth.

### CORPORATE TAX REFORMS

The federal white paper has proposed a radical and complicated restructuring of the taxes on corporations and their shareholders. There is to be a new set of artificial distinctions among types of corporations—widely-held Canadian corporations, closely-held Canadian corporations and foreign corporations. In addition there is to be differential tax treatment of the dividend income and capital gains arising within each of these categories. Specifically, half integration with half capital gains is proposed for widely-held companies, full integration with full capital gains for closely-held companies and no integration with full capital gains for foreign companies. The Ontario Government has carefully considered this complex package of structural changes. In our view, the supposed technical advantages of this type of theoretical experimentation are far outweighed by losses in equity, simplicity and flexibility. We have come to the conclusion that the proposed new structure is substantially less suited to Canadian needs than the present system of taxing corporations and their shareholders.

#### Shortcomings of the Proposed Structure

Our objections to the proposed new structure for corporate and shareholder taxation rest on a number of factors. We see many defects and problems in such a technically complex system which will produce adverse effects and render it unworkable in practice. We share the views of many observers who have critically examined the proposals. We have found such shortcomings as the following points.

The new system will be inherently unstable. It is not possible to establish signifi-

res d'encouragement favorables à l'épargne-retraite et à l'épargne sur les pensions. Nous favorisons un adoucissement semblable supplémentaire, sous la forme d'un dégrèvement d'impôt, pour les divers régimes d'épargne qui diffèrent de l'épargne-retraite. Nous proposons un dégrèvement d'impôt de \$25 pour chaque \$100 d'épargne annuelle jusqu'à un maximum de \$300, pour les contribuables qui participent à des régimes d'épargne déduite sur le salaire et approuvés par le gouvernement fédéral. Seuls les régimes à long terme, où les épargnes sont immobilisées pour cinq ans ou plus, devraient être admissibles. De telles mesures d'encouragement pour les épargnes induiraient des milliers de Canadiens à investir dans la croissance du Canada.

### RÉFORMES DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Le Livre blanc fédéral a proposé une refonte radicale et compliquée de l'impôt sur le revenu des sociétés et de leurs actionnaires. Il prévoit entre autres des distinctions artificielles entre les différents genres de sociétés: sociétés canadiennes fermées, sociétés canadiennes ouvertes et sociétés étrangères. Il propose en outre un traitement fiscal différent pour les dividendes et pour les gains de capital provenant de chacune de ces catégories. Plus précisément, le nouveau système suggère un demi-dégrèvement pour la moitié des gains de capital des sociétés ouvertes, un dégrèvement complet pour tous les gains de capital des sociétés fermées et aucun dégrèvement pour tous les gains de capitaux des sociétés étrangères. Le gouvernement de l'Ontario a étudié attentivement cet ensemble complexe de modifications structurales. A notre avis, les soi-disant avantages techniques de ce genre d'expérimentation théorique sont largement grevés par la diminution en équité, en simplicité et en souplesse du système. Nous en sommes venus à la conclusion que la nouvelle structure proposée convient beaucoup moins aux besoins des Canadiens que le présent système d'impôt sur le revenu des sociétés et de leurs actionnaires.

#### Défauts de la structure proposée

Nos objections à cette nouvelle structure pour l'impôt sur le revenu des sociétés et de leurs actionnaires se fondent sur plusieurs facteurs. Dans un système aussi complexe, nous trouvons plusieurs défauts et problèmes qui auront des effets néfastes et qui le rendront inapplicable au point de vue pratique. Nous partageons l'opinion de plusieurs observateurs qui ont examiné ces propositions très en détail. Nous y avons trouvé les failles suivantes:

Le nouveau système serait essentiellement instable. Il est impossible d'instituer

cantly different sets of rules for different types of companies covering essentially the same business transactions without creating severe strains on the viability of such a system.

There are too many exceptions to the assumption that closely-held and widely-held corporations do not compete for such a distinction to be valid. We do not think that this distinction can or should be made. However, we believe that some new approaches are possible in dealing with those smaller companies which are similar to unincorporated proprietorships and partnerships.

Different tax rules applying to different classifications of corporations will inevitably create opportunities for tax manipulation. There will be a strong tax motivation to structure business transactions in ways which seek to thwart the intent of the rules. Where this occurs, the only alternatives will be to abandon the different rules as unworkable or to attempt to freeze business arrangements in their original form.

One problem which the new structure seeks to solve—dividend stripping—is no longer a serious problem. Changes in legislation and recent court rulings have minimized this abuse. Any residual problem could be handled by minor modifications in the existing tax system together with realization of capital gains at death, as the Ontario Government is proposing.

The differential integration and capital gains provisions will undermine the efficiency of capital markets. Investment decisions will be greatly influenced by tax effects rather than by economic merit.

The effect of the integration proposals is to discriminate against Canadian-based international companies, the Canadian-owned steel companies and other high-productivity companies with insufficient creditable tax. Dividends from companies operating abroad and from the steel and resource companies will qualify for less

différents groupes de règles pour différents genres de compagnies intéressées essentiellement aux mêmes transactions commerciales, sans créer de graves tensions menaçant l'existence même d'un tel système.

Il y a trop d'exceptions au principe avancé selon lequel les sociétés fermées et les sociétés ouvertes n'entrent pas en concurrence pour qu'une telle distinction soit valable. Nous ne croyons pas que cette distinction puisse ou doive être faite. Cependant, nous pensons que certaines nouvelles formules sont possibles relativement à ces petites compagnies qui sont semblables aux entreprises individuelles et aux sociétés en nom collectif non douées de la personnalité civile.

Des règles fiscales différentes pour différentes catégories de sociétés créeront inévitablement des occasions de manipulation fiscale. Pour d'importantes raisons fiscales, on aura tendance à arranger les transactions commerciales par des moyens visant à contourner les buts des règles. Dans ces cas, il ne restera qu'à renoncer à ces règles parce qu'elles seront inapplicables ou à tenter de bloquer les arrangements commerciaux dans leur forme initiale.

L'un des problèmes que la nouvelle structure cherche à résoudre, soit le strata-gème qui consiste à laisser les bénéfices dans une société pour avoir le temps de chercher à effectuer un transfert en échappant à l'impôt, n'est plus un problème grave. Les amendements à la loi et les jugements récents des tribunaux ont réduit le nombre de ces abus au minimum. Tout problème qui subsisterait dans ce domaine pourrait être réglé par de légères modifications au système fiscal actuel, plus l'impôt imputable sur la réalisation de gains de capital au décès, comme le propose le gouvernement de l'Ontario.

La discrimination au sujet des dégrèvements et les dispositions sur les gains de capital nuiront grandement à l'efficacité des transactions sur les marchés de capitaux. Les décisions portant sur les investissements seront beaucoup plus influencées par les conséquences fiscales que par les facteurs économiques.

Le but des propositions sur les dégrèvements vise à une discrimination envers les compagnies internationales établies au Canada, les aciéries appartenant aux Canadiens, et d'autres compagnies de haute productivité dont l'avoir fiscal n'est pas suffisant. Les dividendes des compagnies établies à l'étranger, de même que



integration benefits than dividends from ordinary Canadian companies. This will leave their shareholders worse off than at present, and increase the cost of raising equity capital in Canada for our steel companies and multi-national companies.

The integration provisions will tend to shift Canadian equity investment out of the growth, technology and risk-oriented companies into conservative, high-dividend companies. This would result in less Canadian participation in growth industries and in the exploitation of new technologies which will propel economic growth in the 1970s and 1980s.

The Ontario Government also rejects the federal integration proposal as unfair in principle. We are not impressed by the theory that income taxed in the hands of the corporation should not be taxed when it is passed to shareholders as dividends. The argument against so-called double taxation ignores the fact that the bulk of corporation taxes is shifted to consumers in the form of higher prices. Why should taxes borne by consumers be credited back to shareholders? If this is fair, why not also credit back to shareholders, the sales taxes paid by corporations? On this reasoning, why not simply reduce corporate taxes so that some of the 'integration benefits' can be shared by consumers?

Dividend integration is also unfair because, to be workable, it requires reduction of the top marginal rate of income tax to 50 per cent. As already pointed out, we regard this by-product of integration as a retrograde step which stunts vertical equity in the income tax system. We do not recognize as reform a policy which would give Canada's high-income people an unwarranted reduction in their income taxes.

Integration would also significantly inhibit the flexibility of fiscal policy. The scope for

des aciéries et des sociétés exploitant les richesses naturelles bénéficieraient de désavantageuse qu'à l'heure actuelle. En des des compagnies canadiennes ordinaires. Selon ce régime, leurs actionnaires se trouveraient dans une situation plus désavantageuse qu'à l'heure actuelle. En outre, le nouveau régime augmenterait le coût nécessaire à la levée du capital effectif au Canada pour nos aciéries et les sociétés établies dans plusieurs pays.

Ces dispositions sur les dégrèvements tendront à provoquer le transfert du capital canadien investi dans les sociétés d'avenir engagées dans la technologie et les nouvelles entreprises dont le succès n'est pas sûr, vers les sociétés bien établies dont les dividendes sont élevés. Il en résulterait une participation réduite des Canadiens dans les industries reliées au progrès et à l'exploitation des nouvelles technologies, qui doivent provoquer l'essor économique des années 1970 et 1980.

Le gouvernement de l'Ontario s'oppose également aux propositions sur les dégrèvements parce qu'il les juge fondamentalement injustes. Nous ne sommes pas tellement impressionnés par la théorie selon laquelle des revenus qui sont imposés lorsqu'ils sont détenus par une société, ne devraient pas l'être lorsqu'ils sont remis aux actionnaires sous forme de dividendes. L'argument qui soulève la question d'une soi-disant double imposition ne tient pas compte du fait que le plus gros des impôts sur les sociétés est infligé aux consommateurs sous la forme de prix plus élevés. Pour quelle raison devrait-on accorder des dégrèvements aux actionnaires pour des impôts qui sont à la charge des consommateurs? Si cela est équitable, alors ne devrait-on pas également accorder des dégrèvements aux actionnaires pour la taxe de vente payée par les sociétés? D'après la même logique, pourquoi ne pas réduire tout simplement l'impôt sur les sociétés afin de faire bénéficier les consommateurs de certains des avantages des dégrèvements?

La formule d'intégration des dividendes est également injuste car, pour être applicable, elle nécessiterait une réduction à 50 pour cent du taux maximal de l'impôt sur le revenu. Comme nous l'avons déjà souligné, nous considérons ce résultat secondaire de l'intégration comme une mesure rétrograde qui empêcherait une meilleure équité relativement à la capacité contributive dans le système d'impôt sur le revenu. Nous ne reconnaissons pas comme réforme une politique qui consentirait à la population canadienne jouissant de revenus élevés des réductions fiscales injustifiées.

L'intégration amoindrirait également considérablement la souplesse des politiques fisca-

short-run anti-cyclical tax measures, for example, would be narrowed if corporate and personal income taxes were directly linked together. Revenue-raising tax measures would also be more difficult under an integration regime. To make a desirable tax change in one field, the combined impact over both tax fields would have to be taken into account.

The Ontario Government strongly recommends retaining separate taxation of corporations and their shareholders. We do not agree that, in the matter of taxation, corporations are or should be treated merely as vehicles or expressions of the collective interests of their shareholders. The management groups of many corporations, particularly if they are large, function as independent decision-making units which profoundly influence economic activity and the shape of our society.

#### Ontario Government Proposals

Our proposals in the area of corporate taxation are simple and straightforward. We reject the radical changes proposed in the white paper, that is, dividend integration and complex distinctions among types of corporations. Instead, we recommend retaining the present well-tested system of taxing corporations and their shareholders. This approach has major advantages, not the least of which is to avoid the serious problems which would arise under the white paper system. The tax treatment of utilities, the discrimination against Canadian-based international companies, the tax treaty implications, and the tax manipulation danger, to name but a few, would present no problems. Moreover, the present structure leaves ample scope for introducing a reasonable capital gains tax, one which can stand on its own rather than requiring elaborate compensating offsets in other tax areas.

The Ontario Government also favours retention of the dividend tax credit. This incentive to Canadian taxpayers to acquire shares in Canadian companies has worked effectively in the past. It has led to broader participation by Canadians in equity investments, and it has resulted in gradual repatriation to Canada of shares in a number of major corporations. We do, however, recommend a minor modification of the present dividend tax credit to improve its equity and

les. La portée des mesures fiscales à court terme visant à la stabilisation économique, par exemple, serait réduite si l'impôt sur le revenu des sociétés et celui des particuliers étaient directement liés. D'autre part, les mesures fiscales destinées à lever des recettes seraient plus difficiles à mettre en vigueur selon un régime d'intégration. Pour effectuer des modifications fiscales souhaitables dans un domaine, il faudrait tenir compte des répercussions de ces mesures dans les deux domaines.

Le gouvernement de l'Ontario recommande fortement le statu quo du système de taxation séparé des sociétés et de leurs actionnaires. Nous n'acceptons pas le concept selon lequel, en matière d'impôt, les sociétés sont ou doivent être traitées comme si elles ne servaient qu'à représenter les intérêts collectifs de leurs actionnaires. Les conseils d'administration de plusieurs sociétés, surtout des sociétés importantes, fonctionnent en tant qu'organismes indépendants prenant leurs propres décisions, ce qui exerce une profonde influence sur l'activité économique et sur le profil de notre société.

#### Propositions du gouvernement de l'Ontario

Nos propositions dans le domaine de l'impôt sur les sociétés sont simples et directes. Nous rejetons les modifications radicales proposées dans le Livre blanc, c'est-à-dire l'intégration des dividendes et les distinctions complexes entre les divers genres de sociétés. Nous recommandons plutôt le maintien du système actuel d'imposition des sociétés et de leurs actionnaires, système qui a fait ses preuves. Cette formule comporte plusieurs avantages dont l'un des plus importants consiste à éviter les graves problèmes que soulèverait le système proposé dans le Livre blanc. Le traitement fiscal des services publics, la discrimination envers les compagnies internationales établies au Canada, les conséquences des conventions fiscales et le danger de manipulation fiscale, entre autres, ne présenteraient aucun problème. En outre, la structure actuelle est suffisamment souple pour permettre l'adoption d'un impôt raisonnable sur les gains de capital d'après une formule bien conçue qui ne nécessiterait pas d'importantes mesures de compensation dans les autres secteurs fiscaux.

Le gouvernement de l'Ontario est également en faveur du maintien des dégrèvements fiscaux sur les dividendes. Cet adoucissement visant à encourager les contribuables canadiens à acquérir des actions dans les sociétés canadiennes, a été efficace dans le passé. Il a incité un plus grand nombre de Canadiens à faire des investissements en valeurs mobilières à revenu variable et a suscité le rapatriement progressif d'actions dans de nombreuses sociétés importantes au Canada. Nous recom-



its effectiveness as an incentive to Canadian ownership. We suggest a 30 per cent credit on dividend income up to \$100, a 25 per cent credit on dividends between \$100 and \$500, and a 20 per cent credit on dividends over \$500. Such a change would provide proportionately higher benefits to low and middle-income groups who generally have only modest dividend income. At the same time, it would slightly increase the incentive for well-to-do Canadians to invest in Canadian companies.

### TAXATION OF CAPITAL GAINS

The Ontario Government has recommended the introduction of a reasonable capital gains tax in Canada. In our 1969 white paper on tax reform, we argued that capital gains must be taxed in order to achieve greater equity in the tax system. Subsequently, the federal government also proposed to tax capital gains. We agree with this reform objective, but strongly object to the form of capital gains tax outlined in the federal white paper.

#### Deficiencies of the Federal White Paper

It is the view of the Ontario Government that an appropriate capital gains tax for Canada must meet four simple criteria.

1. It should be demonstrably fairer than the present system of tax-free capital gains.
2. It should minimize adverse economic effects.
3. It should be administratively workable.
4. It should not interfere seriously in the regular business transactions and day-to-day lives of Canadians.

The White paper proposals for capital gains taxation do not stand up to any of these tests.

#### 1. Equity

The white paper proposes to apply different rates of tax on different kinds of capital gains—half rates on widely-held Canadian shares and full rates on most other kinds of gains. We believe that this amounts to a gross violation of the principle of the equal treatment of equals, what is fair about taxing one individual \$50 on a share gain and taxing

mandons toutefois une légère modification à la formule de dégrèvement fiscal sur les dividendes afin qu'elle soit plus équitable et plus efficace comme mesure visant à encourager les Canadiens à acquérir des biens au Canada. Nous proposons un dégrèvement de 30 pour cent sur les dividendes ne dépassant pas \$100, un dégrèvement de 25 pour cent sur les dividendes se situant entre \$100 et \$500, et un dégrèvement de 20 pour cent sur les dividendes dépassant \$500. Un tel changement permettrait, toute proportion gardée, des bénéfices plus élevés aux groupes dont les revenus sont faibles et moyens, qui ne reçoivent en général que des dividendes modestes. Du même coup, cette mesure encouragerait un peu plus les Canadiens plus riches à investir dans les sociétés canadiennes.

### IMPOSITION DES GAINS DE CAPITAL

Le gouvernement de l'Ontario a recommandé des mesures fiscales raisonnables sur les gains de capital au Canada. Dans notre Livre blanc sur la réforme fiscale de 1969, nous déclarions que les gains de capital devraient être taxés si l'on voulait obtenir une plus grande équité dans le système fiscal. Le gouvernement fédéral a aussi proposé par la suite d'imposer les gains de capital. Nous approuvons ce projet de réforme mais nous nous prononçons fermement contre la formule d'imposition des gains de capital proposée par le Livre blanc fédéral.

#### Lacunes du Livre blanc fédéral

Le gouvernement de l'Ontario est d'avis qu'un impôt adéquat sur les gains de capital au Canada devrait remplir les quatre conditions suivantes:

1. Il devrait être manifestement plus juste que le système actuel qui exempte les gains de capital.
2. Il devrait minimiser les conséquences économiques néfastes.
3. Il devrait être facile à administrer.
4. Il ne devrait pas gêner la marche normale des affaires ni le cours habituel de la vie de tous les jours.

Or, les propositions du Livre blanc concernant l'imposition des gains de capital ne répondent à aucune de ces conditions.

#### 1. Équité

Le Livre blanc propose d'appliquer des taux d'impôt différents sur les différents genres de gains de capital. Les gains provenant des actions des sociétés ouvertes au Canada ne seraient imposés qu'à un taux réduit de moitié, tandis que les gains appartenant à la plupart des autres catégories seraient imposés au taux régulier. Nous pensons que cette

another individual in similar circumstances \$25 on an equal share gain? What is fair about taxing one individual on his share gains every five years and letting another individual pass his share gains free from tax from one generation to the next. The initial valuation procedure proposed in the white paper is also unfair. It could amount to retroactive taxation on gains which merely restore the original value of an investment portfolio.

## 2. Economic Effects

The white paper proposals will generate major economic distortions and seriously penalize private savings, innovation and enterprise. The proposed system will deter companies from going public, will discourage foreign corporations from offering equities to Canadians and will lock in investors. The five-year deemed realization provision could force a sell-out of majority interests and the loss of Canadian ownership and control. The high capital gains rate—up to 50 per cent—and the lack of any offsetting provisions on death taxes amounts to punitive taxation. This is also an excessive level of taxation compared to that in the United States. It will reduce personal savings and investment and jeopardize Canada's economic growth prospects for the seventies. Moreover, the capital gains tax proposed in the white paper risks the stability of the personal income tax base. Had this kind of tax been in force during the current stock market slump, capital losses and loss-selling would have resulted in a huge decline in government revenues, serious disruptions in capital markets, and further pressure on already weakened bond markets with their high interest rates. Such a result would also reduce the ability of provincial and municipal governments to borrow funds for essential capital projects.

mesure constitue une violation grave du principe d'égalité de traitement pour toute situation égale. Est-il juste d'imposer une taxe de \$50.00 à une personne pour un gain provenant de l'augmentation de la valeur de ses actions, alors qu'une autre personne dans des conditions identiques ne paiera que \$25.00 d'impôt sur un gain égal à celui de la première, provenant de l'augmentation de la valeur d'une autre catégorie d'actions? Est-il juste d'imposer tous les cinq ans une personne pour les gains provenant de l'augmentation de la valeur de ses actions mais d'accorder à d'autres personnes une exonération d'impôt à perpétuité? Le procédé d'évaluation initial proposé par le Livre blanc est aussi injuste. Il pourrait signifier une imposition rétroactive sur les gains de capital qui ne sont en fait qu'une augmentation ramenant un portefeuille à sa valeur première.

## 2. Conséquences économiques

Les propositions du Livre blanc causeront un déséquilibre économique sérieux et porteront gravement atteinte aux épargnes faites par les particuliers, aux innovations et aux entreprises. Le système proposé empêchera les compagnies de se former en sociétés publiques, rebutera les sociétés étrangères qui pourraient vouloir offrir une répartition de profits à leurs actionnaires canadiens, et immobilisera les investisseurs. La mesure concernant les gains sur les réalisations supposées, applicable tous les cinq ans, pourrait forcer les actionnaires à vendre leurs intérêts majoritaires, ce qui pourrait entraîner la perte du contrôle canadien sur ses propres affaires. Le taux très élevé sur les gains de capital, allant jusqu'à 50 pour cent, et l'absence de toute mesure pour contrebalancer les droits de succession équivaient à une imposition exorbitante. Là aussi le taux d'imposition est excessif, comparé à celui en vigueur aux États-Unis. Il aura pour résultat de réduire les épargnes faites par les particuliers, ainsi que les sommes investies et il entravera aussi les possibilités d'expansion économique au cours des années 70. De plus, l'impôt sur les gains de capital proposé dans le Livre blanc risque de nuire à la stabilité de l'assiette fiscale. Si ce genre d'impôt avait été en vigueur lors de la baisse soudaine qui a lieu actuellement à la bourse, les pertes de capital et les pertes effectuées en vendant des titres auraient provoqué une grosse diminution des recettes gouvernementales, de sérieux désordres sur les marchés de capital et une pression encore plus grande sur le marché des obligations déjà affaibli et dont les taux d'intérêt sont déjà élevés. Un tel résultat causerait aussi des difficultés aux gouvernements provinciaux et municipaux s'ils avaient à emprunter des capitaux pour des projets d'ordre essentiel.



### 3. Administration

The complex package of federal proposals, particularly differential rates, deemed realization, taxation of homes and taxation of non-residents, will be extremely difficult and costly to administer. There will be enormous computational complexities for taxpayers and strong inducements for tax manipulation. We would expect that thousands of officials would be required to administer and police such a system. Otherwise, it would be only honest volunteers who would pay, which is hardly a sound basis for taxation.

### 4. Interference with Taxpayers

The white paper package of capital gains provisions will interfere seriously with normal business transactions. Investment decisions and family transfers will be dictated unduly by tax consequences rather than economic merits and family requirements. Taxation of minor items and household effects will inject government back into the bedrooms as well as into the living rooms and attics of many Canadians, yet produce insignificant revenues. We believe that such increased interference would detract substantially from genuine reform.

### Ontario Government Proposals

Our basic views on capital gains taxation were outlined in our white paper on provincial-municipal tax reform in 1969. The keynote of these proposals was to attain improved equity combined with administrative simplicity and minimal economic distortion. The following points re-affirm and expand upon these original proposals. We believe that a separate capital gains tax, structured along these lines, would be a positive reform and would permit a dynamic and prosperous Canada in the decades ahead.

1. Capital gains should be taxed separately and not incorporated with regular income. Capital losses should be deductible from capital gains but not from income generally.

2. All capital gains should be taxed at the same rate and on the same basis. Except as outlined here for homes and farms, we favour

### 3. Administration

Les propositions fédérales complexes de réforme fiscale et particulièrement les taux différentiels, la réalisation supposée, l'imposition des habitations et des biens des personnes ne résidant pas au Canada, seront extrêmement difficiles et coûteuses à administrer. Les contribuables devront effectuer une quantité de calculs complexes et ils auront de bonnes raisons de chercher à pratiquer des manipulations fiscales. Nous pensons qu'il faudra des milliers de fonctionnaires pour administrer et contrôler un tel système fiscal, sans cela seuls les gens honnêtes se soumettront à cet impôt. Ceci ne nous paraît pas être une base solide pour une réforme fiscale.

### 4. Ingérence dans les affaires des contribuables

Les mesures concernant l'impôt sur les gains de capital proposées dans le Livre blanc gêneraient sérieusement la marche ordinaire des affaires. Les décisions concernant les investissements et les transferts d'actifs des familles seront indûment dictées par leurs conséquences fiscales plutôt que par leur valeur économique et par les besoins des familles. Par l'imposition des objets de moindre valeur et des articles ménagers, le gouvernement s'introduira dans les affaires privées des contribuables, dans leur antichambre même, pour ne retirer que des revenus insignifiants. Nous sommes d'avis qu'une telle immixtion de la part du gouvernement amoindrirait grandement le mérite de la réforme fiscale.

### Propositions du gouvernement de l'Ontario

Notre point de vue fondamental au sujet de l'imposition des gains de capital était décrit dans notre Livre blanc de 1969 sur la réforme fiscale provinciale-municipale. L'idée dominante de nos propositions était de chercher à atteindre une meilleure équité tout en conservant une simplification dans l'administration et en réduisant au minimum une distorsion économique éventuelle. Les points suivants confirment et exposent plus en détail nos propositions précédentes. Nous pensons qu'un impôt distinct sur les gains de capital élaboré dans cette optique constituerait une réforme positive qui permettrait de stimuler le développement économique du Canada au cours des prochaines décennies.

1. Les gains de capital devraient être imposés séparément et non pas inclus au revenu fixe. Les pertes de capital devraient pouvoir être déduites des gains de capital mais non du revenu en général.

2. Tous les gains de capital devraient être imposés au même taux et sur la même base. A l'exception des maisons d'habitation et des

bringing 100 per cent of capital gains into the new tax base and allowing 100 per cent loss offset against future gains. We propose a 25 per cent flat rate tax, a rate only slightly above the bottom marginal rate of income tax. We also would favour exempting the first \$100 of capital gains in order to provide a lower effective rate to small investors. Such a moderate rate would ensure that Canada's taxation of capital gains will be no higher than effective capital gains rates in the United States.

3. Gains should be taxed only when realized or upon death or emigration. Taxing of imputed gains as proposed in the White Paper is questionable in principle and enormously complicated and distortionary in practice. There should be generous provisions to handle liquidity problems, particularly for closely-held family enterprises. There should also be adequate provisions for forced realization as in the case of expropriation, and for necessary and desirable changes in the ownership of capital assets due to corporate reorganizations, mergers and the like. Provision of advance rulings and interpretations should also be considered by the Department of National Revenue, particularly for complex areas such as corporate reorganizations and acquisitions. A positive arrangement of this kind would reduce the uncertainty necessarily associated with the application of a major new tax.

4. Homes and farms should be generally exempt from capital gains taxation. The White Paper appears to accept this principle but its provisions would work out far differently in practice. We propose a lifetime exemption of \$50,000 for gains on homes and \$100,000 on farms. These limits should, of course, be reviewed periodically. We believe a generous exemption on farms is necessary because farmers generally provide for retirement income through the capital appreciation of their property. Given these exemptions for gains on real property, there should be no allowance for capital losses on real property. In addition, we believe that a broad range of minor items such as personal and household effects and depreciable items such as cars should be exempt. Gains on higher value

fermes décrites ici, nous sommes en faveur de l'inclusion des 100 pour cent des gains de capital dans la nouvelle assiette fiscale et de l'autorisation de compenser à 100 pour cent les pertes de capital en les déduisant des gains futurs. Nous proposons un taux d'impôt uniforme de 25 pour cent, qui est légèrement au-dessus du taux limite minimum de l'impôt sur le revenu. Nous serions également en faveur d'une exemption sur les premiers \$100 de gain de capital, en vue d'imposer aux petits actionnaires un taux effectif plus bas. Grâce à ce taux modéré, le Canada ne prélèverait pas un impôt sur les gains de capital plus élevé que celui perçu aux États-Unis sur les gains de capital selon le taux effectif en vigueur actuellement dans ce pays.

3. Les gains de capital ne devraient être imposés que lorsqu'ils sont effectivement réalisés ou en cas de décès ou d'émigration. Tout impôt prélevé sur des gains supposés, tel que proposé dans le Livre blanc fédéral, demeure contestable en soi et est en pratique extrêmement compliqué et apte à produire une distorsion économique. Il faudrait prévoir des mesures généreuses pour les problèmes créés par le manque de disponibilité de capitaux, particulièrement dans le cas d'entreprises familiales. D'autres mesures devraient aussi être prévues pour les réalisations forcées, comme dans les cas d'expropriation par exemple, et pour les changements nécessaires et souhaitables apportés à la propriété d'un capital immobilisé, en raison de la réorganisation d'une société, d'une fusion ou autres cas semblables. Le ministère du Revenu National devrait inclure dans sa réforme fiscale des règles et des procédures concernant particulièrement le domaine complexe de la réorganisation ou de l'acquisition de sociétés. Une mesure positive de ce genre permettrait d'alléger le sentiment d'incertitude qui est toujours lié à la mise en vigueur d'un nouvel impôt important.

4. Les maisons d'habitation et les fermes devraient en général être exemptes de l'impôt sur les gains de capital. Le Livre blanc semble adopter ce principe mais le résultat des mesures qu'il propose serait bien différent. Nous suggérons une exemption à vie de \$50,000 pour les gains de capital effectués sur les maisons d'habitation et de \$100,000 pour les gains de capital effectués sur les fermes. Il va sans dire que ces limites devraient être périodiquement révisées. Une exemption généreuse pour les fermes nous semble nécessaire parce que les agriculteurs comptent sur le capital provenant de la plus-value de leur propriété pour les faire vivre pendant leurs vieux jours. À part ces exemptions accordées sur des biens immobiliers, aucune autre ne devrait être prévue pour les pertes de capital



items such as jewellery and paintings should only be taxed at death.

5. Death and gift taxes should be drastically reduced as capital gains taxation comes into effect. Our principle is simple: if capital accumulation is taxed on a pay-as-you-go basis it should not be taxed heavily again at death. This reduction in other taxes on capital is essential to ameliorate the negative economic effects of capital gains taxation. Without this compensating adjustment, the introduction of a capital gains tax would sharply curtail the private savings and investment capital needed by Canada in the seventies.

6. There should be a distinction between short-run speculative gains and long-run investment gains. We suggest a holding period of six months to qualify as capital gains. All gains realized in less than six months would be taxed as ordinary income. The present capital-income distinctions would apply for gains beyond this holding period. This would put the Canadian law on roughly the same footing as United States capital gains tax provisions.

7. Generous rules should apply during the inception of a new capital gains tax. We believe that it is essential to ensure a fair and orderly transition from the current tax-free status of gains (upon which people have planned their affairs) to the new tax provisions. The federal government partially recognized this equity requirement in implementing its new estate tax. We propose that, at the start-up of capital gains taxation, rules be established to permit taxpayers to use as initial value, either current value or original cost of the asset, whichever is higher, for the calculation of subsequent gains. This would ensure that investors holding equities or bonds which are below original cost will not be taxed on the rise in values back to original cost.

sur les biens immobiliers. Nous pensons en outre qu'une grande variété d'articles de valeur peu importante, tels que les articles personnels et ménagers, ainsi que les articles qui se déprécient rapidement tels que les automobiles, devraient être exemptés de l'impôt. Les gains effectués sur des articles de plus grande valeur, tels que les bijoux et les tableaux ne devraient être sujets qu'à des droits de succession.

5. Les droits de succession et l'impôt perçu lors d'une donation devraient être grandement réduits dès que l'impôt sur les gains de capital entrera en vigueur. Nous raisonnons ainsi: si les accumulations de capital sont taxées régulièrement, il ne faudrait pas encore les grever de droits de succession élevés. Cette réduction des autres impôts sur le capital est essentielle pour contrecarrer les effets économiques négatifs de l'impôt sur les gains de capital. A défaut de ces mesures de redressement, la mise en vigueur de l'impôt sur les gains de capital rognerait sérieusement les épargnes faites par les particuliers et le capital à investir disponible, dont le Canada aura besoin au cours des années 70.

6. Il faudrait prévoir une distinction entre les gains à court terme effectués par des spéculations et les gains à long terme effectués par des investissements. Nous suggérons que pour être classée dans la catégorie des gains de capital, toute valeur devrait avoir été la propriété de son titulaire pendant six mois. Tous les gains réalisés en moins de six mois devraient être imposés comme un revenu ordinaire. La distinction actuelle entre le capital et le revenu s'appliquerait aux gains effectués après cette période de six mois. Cette disposition mettrait la législation canadienne sur un pied d'égalité approximative avec la loi des États-Unis sur les gains de capital.

7. Il y aurait lieu d'appliquer des règles généreuses durant la période initiale de la mise en vigueur d'un nouvel impôt sur les gains de capital. A notre avis, il est essentiel de permettre une transition juste et ordonnée du système actuel exemptant d'impôt les gains de capital (sur lequel la population s'est fondée pour gérer ses affaires) au nouveau système d'imposition. Le gouvernement fédéral a en partie reconnu ce besoin d'équité lors de la mise en vigueur de la nouvelle taxe successorale. Nous proposons que des règles soient établies permettant aux contribuables d'utiliser, en tant que valeur initiale, soit la valeur courante, soit le coût réel des biens lors de l'achat, compte tenu du montant le plus élevé, pour servir ensuite de base aux calculs des gains de capital. Ceci permettrait d'éviter que les actionnaires détenant des actions ou des obligations dont la valeur est

8. Capital gains should be taxed on a uniform basis all across Canada. A major drawback to the federal proposals in the real possibility that some provinces may refund their share of capital gains taxes in order to ameliorate the severe impact on private investment. If this kind of tax competition arises, it will not only undermine the equity goal of capital gains taxation but could also generate undesirable economic and financial distortions in Canada. We believe that the moderate and sensible capital gains tax approach that we are proposing will avoid this potential problem, and will lead to a more uniform structure of death taxation in Canada as well.

We consider that this framework would provide an acceptable and workable system for the taxation of capital gains. It has the prime merit of relative simplicity, despite the need for some complex provisions to facilitate the orderly progress of business. It recognizes the need for relating the capital gains tax to death and gift taxes. Of course, any capital gains tax—especially a new one—creates problems of economic efficiency and enforceability. Accordingly, we are prepared to consider variations within the broad framework which would assist in the solution of these problems. The only requirement is that the result must be a straightforward effective gains tax, separated from the income tax system, which will produce an appropriate amount of revenue on a fair basis.

#### TAXATION OF SMALL BUSINESSES

The Ontario Government recognizes the importance to the economy of newly established and expanding small businesses. We believe that tax incentives to small businesses merit continuation on the following grounds.

To provide an outlet for the entrepreneurial talent and initiative of Canadians. Many large and successful

tombée au-dessous de leur coût réel ne soient pas imposés pour une augmentation ramenant ces titres à leur valeur première.

8. Les gains de capital devraient être imposés uniformément partout au Canada. Un des principaux désavantages des propositions fédérales réside dans la possibilité réelle que certaines provinces puissent décider de rembourser aux contribuables leur part de l'impôt sur les gains de capital dans le but d'atténuer les sérieuses conséquences provoquées par cette imposition sur les investissements faits par les particuliers. Si ceci devait se produire, non seulement le but d'équité poursuivi dans cette imposition des gains de capital pourrait être sapé, mais on pourrait aussi assister au Canada à une situation de distorsion économique et financière. Nous sommes d'avis qu'en adoptant ce système modéré et raisonnable pour l'impôt des gains de capital, que nous proposons, on évitera ce problème éventuel et on obtiendra en même temps une structure plus uniforme de la taxe successorale au Canada.

Nous estimons que l'on obtiendrait dans ce cadre un système acceptable et applicable pour l'imposition des gains de capital. Son avantage principal consiste en sa simplicité relative, bien qu'il soit nécessaire de prévoir certaines dispositions complexes pour faciliter un progrès ordonné dans les affaires. Ce système tient compte de la nécessité de lier l'impôt sur les gains de capital et les droits de succession et de donation. Bien entendu, tout impôt de gains de capital, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un nouvel impôt, crée des problèmes quant à son efficacité économique et à la possibilité de l'appliquer. C'est pour cette raison que nous sommes prêts à examiner des variantes, dans les grandes lignes de ce cadre, qui présenteraient éventuellement la solution de ces problèmes. La seule condition consiste à obtenir un impôt sur les gains de capital simple et efficace, distinct du système d'impôt sur le revenu et qui produise un montant de recettes approprié sur une base équitable.

#### IMPÔT SUR LES PETITES ENTREPRISES

Le gouvernement de l'Ontario reconnaît l'importance économique des petites entreprises nouvellement établies et qui sont en pleine expansion. Nous croyons que les mesures d'encouragement à l'endroit de ces entreprises nouvelles méritent la reconduction pour les motifs suivants:

Pour que les Canadiens aient la chance de faire valoir leurs talents et de prendre des initiatives dans le domaine des affai-



Canadian companies started out as struggling small enterprises twenty years ago.

To encourage invention and innovation. The importance of the contribution of small businesses to technological change and increased productivity has been emphasized by research in the United States. These findings indicate that small companies have made a disproportionately large contribution to economic growth.<sup>8</sup>

To offset the biases against small enterprise inherent in the allocation of funds through existing capital markets.

To offset relatively high risks, particularly in the formative years.

To preserve small enterprises which play an important role in the social and economic fabric of Canada. We believe that there is value in maintaining a balanced economic structure in which both large and small enterprises can flourish. Small businesses can be an effective countervailing force in a world increasingly dominated by unfettered bigness.

To promote regional economic balance within Canada. Developing areas and slower growth regions tend to be more dependent on small business enterprise.

To provide a broad spectrum of job opportunities to Canadians. Because of their flexibility and size, small companies can often profitably employ people who might be rejected by large companies on health, age or other grounds.

#### Treatment of Small Businesses Under the White Paper

The White paper proposals single out small incorporated business for particularly harsh treatment. The elimination of the lower corporate rate will inhibit growth and expansion of small businesses, penalize scarce entre-

res. Plusieurs compagnies qui ont réussi et qui sont devenues importantes au Canada sont nées, il y a vingt ans, de petites entreprises dont les débuts ont été difficiles.

Pour encourager les découvertes et les innovations. L'importance de la contribution des petites entreprises aux progrès technologiques et à l'augmentation de la productivité a été mise en évidence à la suite de recherches effectuées aux États-Unis. Les résultats de ces enquêtes ont révélé que les petites entreprises ont contribué dans une très large mesure à la croissance économique du pays.<sup>8</sup>

Pour faire disparaître les préjugés défavorisant les petites entreprises lorsqu'il est question d'allouer des fonds par l'intermédiaire des marchés de capitaux actuels.

Pour amoindrir les risques relativement élevés que courent ces compagnies, surtout durant leurs premières années d'existence.

Pour protéger les petites entreprises qui jouent un rôle important dans le système social et économique du Canada. Nous croyons à la valeur du maintien d'une structure économique équilibrée permettant aux petites et aux grandes entreprises de prospérer. Les petites entreprises peuvent constituer un facteur d'équilibre efficace dans un monde de plus en plus dominé par les puissantes organisations qui ont toutes les libertés.

Pour promouvoir l'équilibre économique régional au Canada. Les régions en voie de développement et celles dont la croissance est lente ont tendance à dépendre en grande partie des petites entreprises commerciales.

Pour accroître l'éventail des possibilités d'emploi pour les Canadiens. Étant donné la souplesse et la dimension de leurs structures, les petites entreprises peuvent souvent employer de façon profitable des personnes que les grandes sociétés refuseraient d'embaucher à cause de leur état de santé, de leur âge, ou pour d'autres raisons.

#### Dispositions du Livre blanc touchant les petites entreprises

Les propositions du Livre blanc prévoient un traitement particulièrement sévère à l'endroit des petites entreprises légalement constituées. L'élimination du taux inférieur de l'impôt sur les sociétés freinera la croissance

<sup>8</sup> Technological Innovation: Its Environment and Management, U.S. Dept. of Commerce, Washington, D.C., 1966.

<sup>8</sup> Technological Innovation: Its Environment and Management, U.S. Dept. of Commerce, Washington, D.C., 1966.

preneurial talent and deter new, innovative, high-risk enterprises. Moreover, no offsetting concessions are proposed in the White paper, although the Carter Commission documented the need for generous tax incentives for small businesses. The technical or revenue reasons for eliminating the dual rate may be valid. It is not good enough, however, to ignore the serious effects on small business and fail to provide a compensating alternative.

The White Paper argues that it is necessary to eliminate the present concessionary rate of 21 per cent on the first \$35,000 of income for three reasons. First, the establishment of multiple corporations has led to substantial tax evasion. Second, the authors of the White Paper have concluded that small incorporated businesses should receive the same tax treatment as partnerships and proprietorships since they compete mainly with each other in the market place. Third, the lower rate is costly in terms of revenue and its benefits are not restricted to smaller companies.

The assumption that small incorporated businesses compete mainly with partnerships and proprietorships is very much open to question. We find it difficult to support the general proposition that incorporated small business should necessarily receive the same tax treatment as partnerships and proprietorships. In limited cases, the treatment should perhaps be substantially the same but this can be achieved in a manner which does not damage the small incorporated business in order to put it on the same footing with a similar unincorporated business. Finally, the compliance problems associated with the creation of multiple corporations have been effectively dealt with in Canada under existing law.

The proposed elimination of the dual rate also seems largely necessary to satisfy the requirements of dividend integration. Obviously, the enforcement problems under integration would be much more difficult if there were a dual rather than a single corporate

et l'expansion des petites entreprises, sanctionnera les rares initiatives dans le domaine des affaires, et découragera ceux qui veulent se lancer dans des entreprises nouvelles comportant des innovations et de nombreux risques. En outre, aucune compensation n'est proposée dans le Livre blanc, bien que la commission Carter ait souligné, avec preuves à l'appui, la nécessité d'adopter des mesures fiscales d'encouragement plus généreuses pour les petites entreprises. Les raisons techniques ou fiscales invoquées pour éliminer le double taux sont peut-être valables, mais elles ne sont toutefois pas suffisantes pour qu'il soit permis d'ignorer les conséquences graves qu'une telle mesure entraînerait pour les petites entreprises et d'omettre de prévoir des compensations.

Le Livre blanc soutient qu'il est nécessaire d'éliminer le taux préférentiel actuel de 21 pour cent sur la première tranche de \$35,000 de revenu pour trois raisons. Premièrement, il prétend que la multiplication des sociétés a permis une évasion fiscale importante. Deuxièmement, les auteurs du Livre blanc en sont venus à la conclusion que les petites entreprises légalement constituées devraient recevoir le même traitement fiscal que les entreprises individuelles et les sociétés en nom collectif parce qu'elles sont surtout en concurrence entre elles sur le marché. Troisièmement, le taux inférieur, d'après eux, cause des pertes de recettes coûteuses et les avantages qu'il comporte ne profitent pas uniquement aux petites entreprises.

L'hypothèse selon laquelle les petites entreprises légalement constituées entrent principalement en concurrence avec les entreprises individuelles et les sociétés en nom collectif est très discutable. Nous sommes très réticents envers le principe général d'après lequel les petites entreprises légalement constituées doivent nécessairement être traitées dans le domaine fiscal exactement comme les entreprises individuelles et les sociétés en nom collectif. Dans certains cas limités peut-être, le traitement pourrait être essentiellement le même. Toutefois, il devrait être appliqué d'une façon telle qu'il ne puisse léser les petites entreprises constituées légalement en vue de les placer sur un pied d'égalité avec les sociétés non douées de la personnalité civile. Enfin, les problèmes découlant de la tolérance exercée envers la multiplication des sociétés ont été réglés de façon satisfaisante au Canada en vertu des lois existantes.

La suppression proposée du double taux semble, d'autre part, vouloir répondre surtout aux besoins de la formule d'intégration des dividendes. Il est évident que les problèmes de la mise en vigueur des dispositions sur les dégrèvements intégrés seraient beaucoup plus



rate. Since we do not accept the feasibility of the integration proposal we cannot support elimination of the dual corporate tax rate unless some effective equivalent is found. It is interesting to note that a dual rate of corporate taxation has been retained in the United States through successive tax reform programs. Moreover, in the United States a great deal of time and talent has been devoted to the question of small business taxation while similar research has been singularly lacking in Canada.<sup>9</sup>

### Ontario Government Proposals

The federal Minister of Finance has established a committee to examine and report on the taxing of small business corporations. We commend the Minister for recognizing that a more detailed appraisal of this matter is necessary before proceeding with such a fundamental change in corporate taxation.

The Ontario Government has made it explicit that it is not satisfied with taxing of small businesses as it is now being proposed in the White paper. We anticipate that the Finance Minister's Committee will advance recommendations in this regard. We would be willing to support effective measures which are designed to help the genuinely small corporations without bonusing the large ones. In our view, this assistance should take the form of limited tax credits or deferments related to increased investment in real business assets. We also envisage that the new small business incentive should be restricted to Canadians.

Farmers run small businesses of a special type. They, too, should benefit from small business incentives. They should continue to be taxed on a cash receipts basis and merit a generous capital gains exemption as suggested in Chapter 5.

The Ontario Government recommends the gradual introduction of any changes in the taxation of small business. The importance of maintaining an environment which is con-

graves si le taux de l'impôt sur les sociétés était double plutôt qu'unique. Comme nous ne croyons pas que les propositions d'intégration soient possibles, nous ne pouvons pas être en faveur de la suppression du double taux à moins qu'on n'y trouve une solution équivalente efficace. Il est intéressant de constater que le double taux de l'impôt sur les sociétés a été conservé aux États-Unis à la suite de plusieurs réformes fiscales successives. De plus, chez nos voisins du Sud, des spécialistes très compétents ont consacré beaucoup de temps à des recherches sur la question de l'impôt sur les petites entreprises, alors qu'au Canada, il est remarquable de constater qu'aucune recherche semblable n'a été effectuée.<sup>9</sup>

### Propositions du gouvernement de l'Ontario

Le ministre fédéral des Finances a formé un comité pour étudier l'impôt sur les petites entreprises commerciales et lui présenter un rapport par la suite. Nous félicitons le ministre pour avoir reconnu qu'une étude plus détaillée de cette question est nécessaire avant de procéder à une refonte fondamentale de l'impôt sur les sociétés.

Le gouvernement de l'Ontario a fait savoir très clairement qu'il n'est pas satisfait des propositions du Livre blanc fédéral concernant l'imposition des petites entreprises. Nous nous attendons à des recommandations de la part du comité du ministre des Finances à ce sujet. Nous appuierions volontiers des mesures efficaces conçues pour aider les entreprises réellement petites sans accorder des avantages indus aux grandes entreprises. À notre avis, cette aide devrait être accordée sous forme de dégrèvements fiscaux restreints ou d'ajournements, tenant compte de l'accroissement des investissements dans des valeurs commerciales effectives. Nous croyons aussi que la mesure visant à stimuler les petites entreprises nouvelles ne devrait bénéficier qu'aux Canadiens.

Pour leur part, les cultivateurs exploitent de petites entreprises d'un caractère tout à fait spécial. Ils devraient, eux aussi, profiter de ces mesures d'encouragement. Ils devraient être encore autorisés à calculer leur impôt selon la comptabilité de caisse et bénéficier d'une généreuse exemption sur les gains de capital comme le propose le chapitre 5 de ce document.

Le gouvernement de l'Ontario recommande que tout changement à l'impôt sur les petites entreprises se fasse de façon progressive. Il est important de conserver un climat écono-

<sup>9</sup> U.S. House of Representatives Select Committee on Small Business: *Hearings and Staff Studies*, 1941-1963, 77th to 88th Congresses (Washington, D.C., Nov. 1963).

<sup>9</sup> U.S. House of Representatives Select Committee on Small Business: *Hearing and Staff Studies*, 1941-1963, 77th to 88th Congresses (Washington, D.C., Nov. 1963).

cive to entrepreneurial initiative convinces us that it is imperative that alternative methods of using the tax system to encourage economic growth must be fully examined before existing incentives are eliminated.

We believe that a strong incentive to Canadians to develop and expand new and small business is both mandatory and feasible. Such an incentive should promote efficient, growing businesses. There are major defects in the present dual rate of corporate tax. However, until a new strong incentive is in place, there is no alternative to retaining the present low rate on the first \$35,000 of small business income. When a new incentive is devised, it should also meet the special needs of farmers.

#### TAXATION OF RESOURCE INDUSTRIES

The Ontario Government has consistently stressed that changes in the tax system should be considered in relation to economic growth and productivity. This is particularly important with regard to the resource industries which remain a cornerstone in the Canadian economy.

We believe that the white paper proposals are unnecessarily severe. According to our own estimates, the white paper proposals affecting the resource industries will produce an extra \$180-\$200 million in revenue, annually, once the new system is fully mature. The burden of this increased taxation, moreover, will fall very unevenly among different mineral industries. This reduction in internal cash flow, combined with difficulties in raising external funds due to reduced earnings prospects, will seriously retard the expansion of the resource industries, and curtail further exploration and development in Canada.

The proposed changes in the white paper mining incentives do not appear to be supported by any economic studies. The main defect of the federal proposals is their apparent failure to evaluate the effectiveness of the mining incentives in terms of providing desired results at minimum costs. The mining industry is a special case because of its

mique susceptible d'encourager les initiatives commerciales. C'est pourquoi nous sommes persuadés que les diverses méthodes qui existent pour se servir du système fiscal dans le but d'encourager le progrès économique doivent être étudiées à fond avant de supprimer les adoucissements qui existent déjà.

D'après nous, il est essentiel et parfaitement réalisable d'exhorter fortement les Canadiens à s'intéresser au développement et à l'expansion des petites entreprises nouvellement établies. Une telle mesure d'encouragement devrait pouvoir stimuler l'essor et l'efficacité de ces entreprises. Le double taux actuel de l'impôt sur les sociétés accuse des lacunes importantes. Cependant, si l'on ne trouve pas une meilleure mesure d'encouragement, il n'y a d'autre choix que de conserver le taux inférieur actuel sur la première tranche de \$35,000 des revenus des petites entreprises. Si jamais on devait concevoir une nouvelle formule d'encouragement, celle-ci devrait également tenir compte des besoins des cultivateurs.

#### IMPOSITION DES INDUSTRIES EXTRACTIVES

Le gouvernement de l'Ontario a constamment insisté sur le fait que toute modification touchant le système fiscal devrait être considérée en fonction de l'essor économique et de la productivité. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les industries qui exploitent les ressources naturelles, ce secteur constituant encore la pierre angulaire de l'économie canadienne.

Nous sommes d'avis que les propositions contenues dans le Livre blanc sont inutilement rigoureuses. Selon nos estimations, les propositions contenues dans le Livre blanc touchant les industries extractives résulteront en des recettes supplémentaires annuelles de l'ordre de \$180 - 200 millions, une fois que le nouveau système aura été bien établi. De plus, le fardeau accru de cette imposition pèsera d'une façon assez inégale sur les diverses industries en question. Cette diminution interne de recettes, jointe aux difficultés à s'assurer des fonds de l'extérieur en raison de moindres perspectives de réaliser des bénéfices, contribueront à entraver sérieusement le développement de ces industries tout en portant atteinte à l'exploration et à l'expansion soutenues de l'économie canadienne.

Les changements proposés dans le Livre blanc visant à stimuler l'essor du secteur minier ne semblent pas être justifiés par n'importe quel sondage économique effectué jusqu'ici. La principale lacune que nous trouvons dans les propositions fédérales est qu'elles n'ont apparemment pas réussi à évaluer l'efficacité des mesures qui ont pour but d'en-



unusual riskiness, its unique capital intensity and its dependence on international markets. These special circumstances should be considered in designing effective tax incentives for the mining industry.

The international nature of the mining industry does not appear to have been adequately recognized in the white paper. There is a limited domestic market for Canada's mineral products. There are many other countries to which international capital can be profitably moved for use in exploring and developing natural resources. It is essential, therefore, that tax provisions affecting Canadian mining should be competitive with the tax laws in other leading countries. In the particular case of the United States, it should be noted that recent tax reforms made only minor reductions in the tax concessions to the mineral industries. There was no reduction in the depletion available to iron ore or copper, two of Canada's most important minerals.

#### Contributions of the Canadian Economy

The Canadian mining industry makes a significant contribution to the national economy in terms of growth and productivity, foreign exchange, support of secondary industry, and regional development. The resource industries also generate substantial economies of scale in such national transportation facilities as railways, the Seaway and the new superports. As a case in point, the metal and mineral industry accounts for 40 per cent of all revenue freight traffic moved by Canadian railways, and provides over 50 per cent of the freight on inland waterways.

Through its massive contribution to exports, the Canadian mining industry plays a vital role in maintaining Canada's balance of trade. This substantial contribution to the Canadian economy should be encouraged and promoted through tax incentives. According to a recent announcement by the United States Government, new tax incentives will be proposed to encourage exporters. These measures represent a completely different

courager le secteur minier, en fonction des résultats escomptés, à un coût minimum. L'industrie minière doit être considérée comme un cas spécial à cause des risques exceptionnels qu'elle comporte, de ses grands investissements en capitaux et de sa dépendance des marchés internationaux. Il faut tenir compte de ces facteurs particuliers dans l'élaboration de mesures fiscales tendant à encourager l'industrie minière.

Le caractère international propre à l'industrie minière ne semble pas avoir été pleinement reconnu dans le Livre blanc. Les débouchés domestiques pour les produits miniers sont assez restreints au Canada. Il existe de nombreux pays dans lesquels les capitaux internationaux peuvent être profitablement investis et utilisés aux fins d'exploration et de développement des ressources naturelles. Il est donc essentiel que toutes mesures fiscales touchant le secteur minier canadien tiennent compte du facteur concurrentiel vis-à-vis des lois d'autres pays jouissant d'une situation prédominante dans ce domaine. Dans le cas particulier des États-Unis, notons que les récentes réformes fiscales qui y ont été adoptées ne prévoient que des déductions de moindre importance quant aux concessions fiscales consenties aux industries minières, aucun dégrèvement pour épuisement consenti aux minerais de fer et de cuivre n'y a été prévu; ces derniers constituent les deux plus importants minerais du Canada.

#### Contributions à l'économie canadienne

L'industrie extractive canadienne contribue dans une large mesure à l'essor économique national et cela dans plusieurs domaines: expansion et productivité, devises étrangères, soutien de l'industrie dite secondaire et développement régional. Les industries qui exploitent les ressources naturelles produisent elles aussi des résultats économiques d'envergure dans les réseaux de transport nationaux tels que les chemins de fer, la Voie maritime et les nouveaux superports. Un fait qui mérite d'être souligné est que les industries métallurgiques et extractives fournissent à elles seules 40 p. 100 de tous les revenus provenant des marchandises transportées par les réseaux ferroviaires canadiens et représentent plus de 50 p. 100 des cargaisons transportées par les voies maritimes intérieures.

Grâce à son immense contribution dans le domaine de l'exportation, l'industrie extractive canadienne joue un rôle vital dans le maintien de la balance commerciale de notre pays. Cette importante contribution devrait être encouragée et stimulée au moyen d'allègements fiscaux. Les États-Unis ont récemment annoncé que de nouvelles mesures d'encouragement fiscal seront proposées dans le but de promouvoir l'exportation. Ces mesures fiscales

direction in tax policy from that proposed in Canada.

Probably the most significant contribution of mining is its role in promoting better regional balance. Viable communities have been created in the North and other remote regions of Canada, where mining is the only base of economic development. In opening up these areas, the mining companies undertake expenditures on roads, hospitals, schools and other municipal services which governments normally finance in other parts of the country. These special social investments should be recognized in designing new tax measures for the resource industries.

### Provincial Mining Taxes

Jurisdiction over natural resources in Canada was given exclusively to the provinces under the British North America Act. In Ontario, a mining tax was imposed on the profits attributable to the removal of natural resources ten years before any income tax was imposed by the federal government. This fact has been completely ignored by the white paper.

We urge the federal government, therefore, to recognize the right of the provinces to tax profits derived from the exploitation of their natural resources, and to leave them taxing room for this purpose.

### Incentives for Processing in Canada

The Ontario Government was the first in Canada to grant tax allowances to mining companies building concentrators, smelters, or refineries not only within our provincial boundaries, but also in any part of Canada. We feel that the federal government should develop a long-term mineral policy that will encourage domestic processing of Canada's natural resources. The white paper not only overlooks this vital policy but also works at cross purposes with provincial plans to increase ore processing in Canada. Under the federal proposals, expenditures on new metal refineries would not qualify for the proposed depletion allowance.

sont conçues dans une optique entièrement différente que celles proposées au Canada.

La plus importante contribution du secteur minier est probablement le rôle vital qu'il joue dans le maintien d'une meilleure balance économique régionale. Des communautés viables ont pu être établies au nord et dans d'autres régions éloignées du Canada où l'industrie minière constitue la seule base d'expansion économique. En vue d'en faciliter l'accès, les compagnies minières assument les dépenses nécessaires à la construction de réseaux routiers, d'écoles et d'autres services municipaux, services qui dans d'autres régions du pays sont normalement financés par les gouvernements. Ces immobilisations spéciales en capitaux à des fins sociales devraient être reconnues dans l'élaboration de nouvelles mesures fiscales à l'égard des industries extractives.

### Imposition des entreprises minières provinciales

La compétence vis-à-vis des ressources naturelles au Canada a été placée exclusivement aux mains des provinces, et ceci, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. En Ontario, une taxe minière fut imposée sur les bénéfices attribuables à l'extraction des ressources naturelles, dix ans avant qu'un impôt quelconque sur le revenu ait été imposé par le gouvernement fédéral. Ce fait a été entièrement ignoré dans le Livre blanc.

Nous exhortons par conséquent le gouvernement fédéral de reconnaître le droit des provinces aux recettes fiscales découlant de l'exploitation de leurs propres ressources naturelles et de leur consentir un espace fiscal libre à cet effet.

### Mesure d'encouragement à l'intention de l'industrie de transformation au Canada

Le gouvernement de l'Ontario a été le premier au Canada à consentir des allègements fiscaux aux compagnies minières qui construisent des concentrateurs, des fonderies ou des raffineries, non seulement dans les limites territoriales de notre province, mais aussi dans n'importe quelle autre partie du pays. Nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral devrait élaborer une politique minière à long terme apte à encourager l'industrie de transformation locale des ressources naturelles du Canada. Le Livre blanc a non seulement ignoré cette politique vitale, mais va aussi à l'encontre des objectifs provinciaux qui tendent à accroître le traitement des minerais au Canada. Selon les propositions fédérales, les nouvelles raffineries de métal ne seraient pas admissibles à la déduction pour épuisement qui a été proposée.



## Ontario Government Proposals

We agree that the present tax incentives to the resource industries are generous, but they have been effective. In such a critical area, it is important to retain effective incentives. We believe that the federal proposals are too severe and could produce adverse economic effects which Canada can ill afford at this time.

We suggest the consideration of the following alternative for taxation of the resource industries:

- an overriding limitation on the three-year exemption for new mines, which will restrict the amount of benefits in the case of highly profitable mines, without reducing the incentive to explore and develop low-grade mines and mines in remote areas;

- an unconditional 15 per cent depletion allowance to the operators of mineral resources;

- an additional 10 per cent depletion allowance to companies which process minerals in Canada or undertake further exploration and development;

- full deductibility of provincial mining taxes;

- broader definitions of allowable expenses to include social facilities such as roads and schools; and

- a possible additional incentive to stimulate activity in remote areas or to reflect the special needs of a particular industry.

Another alternative would be to retain the basic level and form of the present incentives, but to limit the amount of the incentives which could be claimed by highly profitable mines. Where appropriate, a processing-in-Canada qualification could be attached to all or part of the incentives.

We believe that a highly efficient mining industry continues to be a cornerstone of the Canadian economy. The present mining

## Propositions soumises par le gouvernement de l'Ontario

Nous convenons que les mesures actuelles fiscales d'encouragement consenties aux industries qui exploitent les ressources naturelles sont généreuses, et qu'elles ont aussi été efficaces. Dans un secteur tellement vital, il est important que l'on maintienne ces mesures d'encouragement. Nous sommes d'avis que les propositions fédérales sont par trop rigoureuses et qu'elles pourraient engendrer des effets adverses à l'économie, chose à laquelle le Canada n'est pas en mesure de faire face à l'heure actuelle.

Nous suggérons que les alternatives suivantes soient considérées à l'égard des industries extractives:

- une mesure restrictive générale quant à la période de trois ans d'exemption pour les nouvelles mines, ce qui aura pour effet de limiter l'importance des bénéfices réalisés par les mines de grand rendement, sans pour autant réduire les mesures d'encouragement visant à l'exploration et au développement des mines à basse teneur de minerai et des mines situées dans les régions éloignées;

- une déduction pour épuisement de 15 p. 100 sans conditions aux entreprises qui exploitent des ressources minières;

- une déduction pour épuisement supplémentaire de 10 p. 100 aux entreprises qui s'occupent de la transformation des minerais au Canada ou qui poursuivent des activités d'exploration et d'expansion;

- une déduction totale d'impôts miniers provinciaux;

- des définitions de plus grande portée quant aux dépenses admissibles, celles-ci devant inclure des commodités d'ordre social telles que les routes et les écoles; ainsi que

- des mesures d'encouragement supplémentaires si possible, dans le but de stimuler les activités dans les régions éloignées ou pour répondre aux besoins spéciaux d'une industrie particulière.

Une autre alternative consisterait à maintenir le niveau et la structure des mesures d'encouragement actuelles mais de restreindre toutefois les montants alloués à cet effet qui pourraient être réclamés par des mines de grand rendement. Là où la chose s'avérerait appropriée, on pourrait rattacher à ces mesures d'encouragement, en totalité ou en partie, la condition que le traitement du minerai s'effectue au Canada.

Nous sommes persuadés qu'une industrie minière réellement efficace constitue toujours la pierre angulaire de l'économie canadienne.

incentives have encouraged a dynamic mining performance for Canada which must not be jeopardized. There is definitely some scope for raising additional revenues from highly profitable mines, but this should be done in a manner which still leaves Canadian mining competitive internationally. Moreover, it is important to take advantage of the incentives granted to mining to achieve a substantial increase in mineral processing in Canada. Fundamental to these views is the constitutional primacy of the provinces in mining because of their ownership of the natural resources.

Les mesures actuelles d'encouragement ont suscité au Canada une performance minière des plus efficaces, chose que nous devrions à tout prix pouvoir sauvegarder. Le fait de s'assurer des revenus supplémentaires en provenance de mines de grand rendement est un objectif dont on ne peut nier le bien-fondé. Mais ceci devrait se faire de façon à ne pas compromettre la situation concurrentielle minière du Canada sur le plan international. Il est de plus très important de tirer le plus d'avantages possibles des dispositions d'encouragement consenties aux exploitations minières dans le but d'aboutir à un accroissement substantiel des activités de traitement des minerais au Canada même. Ces opinions sont fondées sur les prérogatives constitutionnelles dont jouissent les provinces dans le domaine minier, les ressources naturelles relevant de leur juridiction.

### TAX REFORM AND HOUSING

The high cost of rent or home-ownership is one of the most urgent social and economic problems facing Canada. Continuing urbanization and a high level of family formation will mean that housing will remain a critical problem in Canada throughout the 1970s. The tax system could be a positive instrument for dealing with this high-priority national problem. Tax measures can be designed both to increase the supply of housing and to provide relief for the rapidly rising costs of accommodation.

Canada's present income tax system contains no positive provisions which help people acquire and meet the costs of housing. Nor does the white paper make any proposals in this direction. The United States tax law, by comparison, allows generous deductions to homeowners for such expenses as property taxes and interest on mortgages. In lieu of these itemized deductions, apartment renters in the United States are granted a large standard deduction—which under their new reform legislation will rise to 15 per cent of income up to a limit of \$2,000 by 1973. We recognize that similar provisions in Canada would be extremely costly in terms of revenue and, hence, are not fully feasible at this time. We are strongly convinced, however, that a reformed Income Tax Act should provide some recognition of housing costs.

### 8 LA RÉFORME FISCALE ET L'HABITATION

Le coût élevé des loyers et des maisons d'habitation privées représente l'un des problèmes les plus urgents d'ordre social et économique au Canada. En raison de l'urbanisation continue et du nombre élevé de nouvelles familles qui se forment, le problème de l'habitation restera une question épineuse au Canada pendant les dix prochaines années. Le système fiscal pourrait devenir un instrument précieux pour traiter de façon positive ce problème qui représente une priorité nationale de grande importance. Des mesures fiscales peuvent être conçues pour augmenter le nombre des logements disponibles d'une part et pour offrir un allègement d'autre part en vue de compenser le coût des logements qui monte rapidement.

Le système d'impôt actuel au Canada ne comprend aucune mesure positive pour aider les particuliers à acquérir leur propre maison et à assumer le coût du logement. Le Livre blanc ne fait pas non plus de suggestion à ce propos. La législation fiscale aux États-Unis accorde par contre des déductions généreuses aux propriétaires de maisons d'habitation pour des dépenses telles que les impôts fonciers et les intérêts sur les hypothèques. Pour remplacer ces déductions accordées aux propriétaires, les locataires ont droit à une généreuse déduction fixe qui, selon la nouvelle législation, atteindra en 1973 jusqu'à 15 pour cent du revenu, avec une limite de \$2,000. Nous reconnaissons que de telles mesures prises au Canada seraient extrêmement coûteuses et absorberaient une trop grande proportion des recettes pour qu'elles puissent être adoptées encore. Nous sommes cependant fermement convaincus que la législation fiscale révisée devrait tenir compte du coût des logements.



The refundable income tax credits suggested earlier in this paper would offset the property tax component of housing costs for our less affluent citizens. Relief should also be available to those in the low and lower-middle income brackets. We suggest, therefore, that a special study be undertaken to investigate and recommend ways in which the Income Tax Act could be modified to recognize the burden of housing costs on ordinary taxpayers.

The white paper makes several proposals which would adversely affect housing. The elimination of the dual corporate rate, for instance, would hit hard at the house-building industry which largely consists of small incorporated businesses. This reinforces our concern that the present dual corporate rate be retained, at least until some effective alternative incentive is designed. The white paper also proposes to disallow the deduction from other income of rental losses arising from depreciation, property taxes or interest. We agree that the current loss offset provisions do represent a device which can be used by wealthy taxpayers to reduce or eliminate their tax on other income. At the same time, we recognize that the current provision is a useful economic incentive. The white paper proposals to cancel this loss offset provision are too global in approach. They give away far more in economic costs and equity losses than they produce in equity gains. The proposed reforms, in fact, would not only reduce the flow of private investment funds into housing but also would push up rent payments for millions of Canadians.

The Ontario Government strongly objects to the proposed changes in this area, at least in the form outlined in the white paper. As a minimum, we suggest that the current rental loss offset be retained, but restricted to residential properties. This would have two advantages over the white paper blanket proposal. First, it would not worsen the rent and mortgage financing situation. Second, it would not make apartment projects relatively less attractive than they are now.

Nos citoyens les moins aisés obtiendraient une compensation de l'impôt foncier, compris dans le coût total de leur logement, grâce au système de dégrèvement que nous avons suggéré plus avant. Les personnes appartenant aux tranches de revenus inférieurs et moyens devraient aussi pouvoir obtenir un allègement fiscal. Nous suggérons donc qu'une étude spéciale soit entreprise pour trouver et recommander les moyens par lesquels la loi de l'impôt sur le revenu pourrait être amendée de façon à tenir compte du fardeau élevé que les contribuables doivent supporter dans le domaine de l'habitation.

Le Livre blanc fait plusieurs propositions dont les conséquences seraient néfastes dans le domaine de l'habitation. L'élimination du taux double de l'impôt sur les sociétés aurait de sérieuses conséquences sur l'industrie de la construction d'habitations, qui est surtout formée de petites sociétés constituées en corporations. Ceci renforce notre opinion quant au maintien du taux double de l'impôt sur les sociétés, tout au moins jusqu'au moment où une autre mesure d'encouragement efficace ait été conçue. Le Livre blanc propose également d'interdire la déduction des pertes de valeur locative, dues à une dépréciation, à des impôts fonciers ou à des intérêts, de tout autre revenu. Nous convenons que les dispositions actuelles permettant de compenser ces pertes fournissent aux riches contribuables la possibilité de diminuer ou même éliminer leurs impôts sur d'autres revenus. Nous reconnaissons cependant aussi que cette mesure représente un stimulant économique utile. Les propositions contenues dans le Livre blanc, visant à supprimer cette mesure de compensation, sont d'une nature trop générale et les pertes qu'elles provoqueraient sur le plan de l'équité et de l'économie seraient beaucoup plus grandes que les bénéfices qu'elles acquerraient sur le plan de l'équité. Les réformes proposées ne réduiraient pas seulement les investissements privés dans l'habitation mais feraient aussi monter le prix des loyers de millions de Canadiens.

Le gouvernement de l'Ontario s'oppose fermement aux changements dans ce domaine, du moins à ceux qui sont proposés dans le Livre blanc. Nous suggérons donc que la compensation sur la valeur locative soit au moins maintenue, mais qu'elle soit réservée aux propriétés résidentielles. On obtiendrait ainsi deux avantages nets sur la proposition générale du Livre blanc fédéral: tout d'abord la situation dans le domaine des loyers et du financement des hypothèques ne s'en trouverait pas aggravée et ensuite la construction d'immeubles locatifs ne deviendrait pas une entreprise moins intéressante qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.

Good housing for Canadians is a top social priority. Housing at a price people can afford depends on several things—efficient builders, municipalities which can finance essential services, an adequate level of savings for investment in new housing, and recognition of the regressive burden of the municipal property tax. Positive tax reform must recognize these requirements: by strong growth incentives to small business, assurance of adequate revenues for municipalities, avoidance of damaging reductions in the level of Canadian savings, and continuing rental loss offsets which encourage investment in apartments. Moreover, we are convinced that we must provide overdue relief for the high costs of accommodation. We are suggesting refundable income tax credits in recognition of the property taxes or rent paid by those families who do not earn enough to pay income tax.

#### INTERNATIONAL ASPECTS

Canada is very much an open economy, particularly in respect of international capital flows and trade. This limits Canadian tax autonomy especially in the field of corporate taxation. We question, therefore, whether the white paper structural changes are indeed feasible to implement. It would seem to us that the viability of the white paper package depends far too heavily upon the negotiation of a favourable tax treaty with Canada's trading partners, particularly the United States. We do not believe it is either prudent or necessary to stake the success of domestic tax reform upon the federal government's prowess at the international bargaining table.

Since the success or failure of the tax reform proposals depend in large measure upon renegotiating existing tax treaties, can the federal government demonstrate why it feels confident that it can conclude agreements compatible with its plans? Even assuming that treaty negotiations are not a problem, will there not still be a problem of synchronizing these negotiations with the implementation schedule of the white paper reforms? In view of the French precedent, can it not be anticipated that the United States will seek to obtain integration benefits or some equivalent for its citizens? What

Notre toute première priorité sociale est de fournir des logements adéquats aux Canadiens. Le fait que ceux-ci soient disponibles à des prix abordables dépend de plusieurs facteurs: des entrepreneurs compétents, des municipalités qui puissent financer les services publics essentiels, un niveau d'épargne adéquat permettant les investissements dans les habitations et une régression de la charge des impôts fonciers municipaux. Une réforme fiscale positive doit tenir compte de ces exigences en encourageant, par des mesures spéciales, le développement des petites entreprises, en assurant des recettes adéquates aux municipalités, en évitant une diminution nuisible du niveau des épargnes faites par les Canadiens et en maintenant les mesures de compensation pour les pertes de valeur locative, qui encouragent les investissements dans les immeubles locatifs. Nous sommes convaincus en outre que nous nous devons d'accorder un allègement pour le coût élevé des logements, ce que nous aurions dû faire depuis longtemps. Nous suggérons un système de dégrèvement fiscal qui tienne compte des impôts fonciers et des loyers payés par les familles qui ne gagnent pas suffisamment pour payer les impôts.

#### ASPECTS INTERNATIONAUX

L'économie du Canada est très perméable, particulièrement en ce qui concerne le roulement des capitaux et les échanges internationaux. Cet état de choses limite l'autonomie du Canada tout spécialement dans le domaine de l'imposition des sociétés. Nous nous demandons donc si les changements de structure fiscale proposés dans le Livre blanc sont vraiment applicables. Il nous semble que la valeur des propositions fédérales dépend trop largement de la négociation de conventions fiscales favorables entre le Canada et ses associés commerciaux et particulièrement les États-Unis. Nous pensons qu'il n'est ni nécessaire ni prudent que les prouesses du gouvernement fédéral à la table des négociations mettent en jeu le succès d'une réforme fiscale domestique.

Puisque le succès ou l'insuccès des propositions de réforme fiscale dépendent dans une large mesure d'une nouvelle négociation des conventions fiscales existantes, comment le gouvernement fédéral peut-il démontrer qu'il est certain de pouvoir conclure des accords qui soient compatibles avec ses plans? Même en supposant que la négociation de ces conventions ne soit pas un problème, ne sera-t-il pas difficile de synchroniser ces négociations et la mise en vigueur des réformes du Livre blanc? En vertu du précédent créé par la France, ne pourrait-on pas supposer que les États-Unis chercheront à obtenir des dégrève-



would be the costs of conceding on this score—embarrassingly large we would guess. Since the white paper plans to obtain large revenue gains from the reform proposals, is it possible that this represents a cushion or contingency fund for financing non-resident integration? We believe that Canadians deserve more information on this critical international dimension of tax reform. We are not asking the federal government to tip its hand in advance of bargaining, we merely ask that Canadians be informed of what is at stake and what is being thrown onto the table.

The White Paper makes a number of proposals to eliminate tax-haven opportunities by means of international operations. We agree with this reform thrust. We would hope, however, that this necessary tightening can be accomplished without introducing unduly complex rules, elaborate reporting requirements and the other trappings of an administratively oriented tax regime.

The White Paper also proposes to tax capital gains of non-residents. How this is to be done, the rate to be applied, and the revenue yield expected are not spelled out in the white paper. We would expect that this departure from the conventional approach—that is, taxing capital gains of residents only—could well be difficult or impossible to enforce. Like other proposals in the white paper, this initiative may simply encourage the creation of tax vehicles and types of transactions expressly designed to escape the tax. The result of such vehicles might be to prevent share investments now owned by non-residents from ever being sold to Canadians.

One major implication of the white paper which concerns us is the potentially adverse effect on Canadian-based international companies. The denial of integration benefits to shareholders in such companies will create a climate which is unattractive for our existing multi-national corporations or for the establishment of new ones. We believe that these corporations generate substantial advantages to the Canadian economy in terms of technology, scale, specialization and exports. Canada now has the means to become an increasingly important and profitable base for world capital, enterprise and technology. Surely, we should be trying to preserve these

ments ou quelque chose d'équivalent pour leurs ressortissants? Quel serait le prix de telles concessions? Assez élevé pour nous mettre dans l'embarras, sans aucun doute. Puisque le Livre blanc compte tirer des recettes largement accrues au moyen de ses propositions de réforme, serait-il possible que cela représente un fonds de réserve pour financer ces dégrèvements accordés à ces personnes ne résidant pas au Canada? Nous sommes d'avis que les Canadiens ont le droit d'avoir plus d'explications sur ces proportions internationales de la réforme fiscale. Nous ne demandons pas au gouvernement fédéral de prendre des engagements avant de négocier, nous demandons simplement que les Canadiens sachent exactement ce qui est en jeu.

Le Livre blanc fait une série de propositions pour éliminer les échappatoires possibles grâce à des entreprises internationales. Nous approuvons ce principe mais nous espérons cependant que ce resserrement, bien que nécessaire, pourra s'effectuer sans que l'on ait recours à des règlements complexes exigeant des rapports élaborés et que l'on pourra éviter les embûches propres à un régime fiscal administratif.

Le Livre blanc propose également d'imposer les gains de capital des personnes ne résidant pas au Canada. Il n'indique cependant pas comment cet impôt sera appliqué, quel en sera le taux et quelles sont les recettes prévues de cette source. Nous avons bien l'impression que cet écart du chemin traditionnel, soit de celui qui consiste à n'imposer que les gains de capital des personnes résidant dans notre pays, sera difficile, sinon impossible, à mettre en pratique. Comme d'autres propositions contenues dans le Livre blanc, cette initiative pourrait bien encourager la création de moyens et de nouveaux genres de transactions conçus tout spécialement pour échapper au fisc. Le résultat de tels moyens pourrait bien signifier que des actions qui sont maintenant la propriété de personnes vivant en dehors du Canada ne seront jamais vendues à des Canadiens.

Nous sommes particulièrement préoccupés par la possibilité de conséquences néfastes pour les entreprises internationales établies au Canada que les propositions du Livre blanc fédéral pourraient signifier. Le refus d'accorder des dégrèvements aux actionnaires de telles entreprises pourrait créer un climat peu intéressant pour les sociétés appartenant à diverses nations déjà établies chez nous ou pour toutes celles qui voudraient s'y établir. Nous pensons que ces entreprises fournissent à l'économie canadienne de gros avantages au point de vue technologique, envergure, spécialisation et exportations. Le Canada a les moyens de devenir une base de plus en plus

advantages and to continue participating in the big league of international competition.

The international dimension of tax reform is obviously a complex area and one in which leadership and responsibility fall to the federal government alone. We feel obliged, however, to express our concern whether Canada is sufficiently strong in international trade and capital markets to pioneer a tax system fundamentally different from that in the United States. We also question the wisdom of risking domestic tax reform because of external considerations. If treaty negotiations are not successful, the white paper plan for tax reform could bog down and require overhauling before it became effective operationally. We believe that our proposals for a moderate and straightforward capital gains tax and retention of the present corporate tax structure would produce minimal problems on the international side.

The Ontario Government's basic premise is that tax reform should meet the needs of taxpayers first and governments second. This means, for us, that tax reform should be comprehensive. It should redistribute total tax burdens and provide positive benefits to our least fortunate citizens. It means that reform should produce substantial and lasting gains. It means that tax reform should not be used as a vehicle for increasing taxes. Above all, it means that tax reform should be for people. The pressing need for reform of the taxes bearing on Canadian individuals and families cannot be allowed to take second place to experimental and highly complex changes in the taxing of corporations. Accordingly, the major thrust of our reform proposals is in individual taxation, where tax relief and the broadest possible equity and growth impacts have been our primary goals.

The package of reforms presented by the Ontario Government would result in an overall decrease of about \$300 million in the income taxes paid by Canadian individuals and families. Tax reductions to people would be concentrated at the low end of the income scale. The refundable income tax credits

importante et profitable pour les investissements de capitaux, les entreprises et la technologie mondiale. Il nous semble que nous devrions chercher à conserver ces avantages et à maintenir notre participation à la concurrence internationale.

L'envergure internationale de la réforme fiscale représente sans aucun doute un domaine très complexe et c'en est un où l'initiative et la responsabilité relèvent uniquement du gouvernement fédéral. Nous nous sentons obligés toutefois d'exprimer notre préoccupation: le Canada est-il assez fort sur les marchés de capital et des échanges internationaux pour lancer un système fiscal fondamentalement différent de celui adopté par les États-Unis? Nous nous demandons aussi s'il est sage de risquer une réforme fiscale domestique à cause de considérations d'ordre extérieur? Si les négociations de conventions fiscales échouent, le plan du Livre blanc pour la réforme fiscale pourrait bien s'enliser et exiger une révision complète avant même d'avoir été mis en pratique. Nous sommes d'avis que nos propositions visant à un impôt sur les gains de capital simple et modéré et au maintien de la structure actuelle de l'impôt sur les sociétés ne présenteraient que des problèmes minimes sur le plan international.

Ce à quoi aspire essentiellement le gouvernement de l'Ontario est une réforme fiscale qui réponde aux besoins des contribuables d'abord et à ceux des gouvernements en second lieu. Ce que ceci signifie pour nous, c'est qu'une telle réforme devrait être aussi complète que possible. Elle devrait prévoir une répartition équitable de tous les fardeaux fiscaux et assurer des avantages réels aux plus défavorisés de nos citoyens. Cela signifie que des bénéfices substantiels et durables devraient résulter de cette réforme et qu'on ne doit pas s'en servir comme moyen pour augmenter les impôts. Une réforme fiscale doit surtout être conçue pour le bien du peuple. On ne devrait pas permettre à ce que le besoin pressant d'une réforme fiscale à l'égard des familles et des particuliers canadiens soit relégué au second plan pour donner la priorité aux modifications expérimentales et extrêmement compliquées concernant l'imposition des sociétés. Nos propositions sur la réforme se concentrent essentiellement sur l'imposition des particuliers où l'allègement fiscal, la plus grande mesure d'équité possible et les effets sur l'expansion économique représentent nos principaux objectifs.

L'ensemble des réformes proposées par le gouvernement de l'Ontario aurait comme résultat une réduction globale de près de \$300 millions en recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu des familles et des particuliers canadiens. Les déductions consenties à la population se concentreraient à l'échelon le



would provide some \$250 million of positive relief to the millions of Canadians who do not earn enough to pay income tax. The low-income allowance would eliminate or reduce the income taxes of taxpayers with incomes below \$5,000. Higher-income Canadians would, of course, have to contribute more in order to help finance this redistribution, but not nearly as much more as proposed in the federal White Paper. Indeed, our reform package would require increases in the rate schedule only half as steep as those proposed by the federal government.

To help finance urgently required reforms in the taxation of individuals and families, we believe it is also appropriate to use revenue increases from other tax fields. Thus, the net revenue loss of \$300 million in the individual income tax field would be recouped through revenue increases from a capital gains tax, less generous but more effective incentives to the resource industries, and substitution of an effective small business incentive for the present dual rate system of corporate tax. In a nutshell, our proposed reforms would distribute overall tax burdens more fairly, build in powerful incentives for savings and Canadian ownership, and raise the same amount of revenues as the present tax system, as shown in the following table.

We are confident that the reform program which we have set out would provide positive benefits to Canadian taxpayers and would strengthen Canada. Our approach to equity embraces all taxes, not just income taxes, and all low-income Canadians, not just those who earn enough to pay income taxes. Our approach to economic growth and Canadian ownership incentives rests on the responses of individual Canadians. The dividend tax credit is for individual shareholders, and does not depend on what corporations do. The savings credit seeks to motivate and reward individual taxpayers. The small business incentives we advocate would also be for Canadian businessmen and farmers. We propose a reasonable capital gains tax along with reduced death taxes, not only to minimize adverse economic effects but to maintain reasonable

plus bas du barème d'imposition. Les dégrèvements fiscaux remboursables de l'impôt sur le revenu comporteraient un allègement réel d'environ \$200 millions dont profiteraient des millions de Canadiens qui ne gagnent pas assez pour être en mesure de payer des impôts sur le revenu. L'allègement fiscal dont bénéficieraient ceux dont le revenu est modique éliminerait ou réduirait l'impôt sur le revenu des contribuables qui gagnent moins de \$5,000 par année. Les Canadiens dont le revenu est plus élevé devraient évidemment augmenter leurs contributions pour aider au financement de cette nouvelle répartition, mais ce fardeau supplémentaire serait bien moindre que celui proposé dans le document fédéral. En effet, selon les réformes que nous proposons, l'augmentation des taux d'imposition serait réduite de moitié si on la compare à celle proposée par le gouvernement fédéral.

Pour aider à financer les réformes urgentes qui s'imposent dans la taxation des particuliers et des familles, nous considérons comme fort approprié d'utiliser à cet effet les recettes accrues découlant d'autres domaines fiscaux. Ainsi, le déficit net de \$300 millions provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers serait récupéré par l'augmentation des recettes en provenance de l'impôt sur les gains de capital, des allègements d'encouragement moins généreux mais plus efficaces consentis aux industries extractives et de la substitution d'une mesure d'encouragement aux propriétaires de petites entreprises en remplacement du taux double du système actuel d'imposition des sociétés. Bref, les réformes que nous proposons assureraient une répartition plus équitable de tous les fardeaux fiscaux, des mesures d'encouragement efficaces d'épargne et d'acquisition de valeurs canadiennes tout en fournissant le même montant de recettes que fournit le système actuel, comme le démontre le tableau qui se trouve à la fin du présent document.

Nous sommes persuadés que le projet de réforme que nous avons élaboré assurerait des bénéfices réels à tous les contribuables canadiens et accroîtrait la vigueur du Canada. Notre politique sur l'équité porte sur tous les impôts et non pas seulement sur les impôts sur le revenu. Elle touche également tous les Canadiens dont les revenus sont peu élevés et non pas seulement ceux qui gagnent suffisamment pour être en mesure de payer des impôts. Notre politique sur l'expansion économique et sur les mesures visant à encourager les Canadiens à acquérir des biens au pays même, se fonde sur les réactions individuelles des Canadiens. Les dégrèvements fiscaux sur les dividendes visent à favoriser les actionnaires pris individuellement et ne dépendent pas de ce que peuvent faire les sociétés. Les dégrèvements sur les épargnes ont pour but

uniformity in the national tax structure. Our reforms are simple and straightforward, reforms which people can readily understand.

We advance our reform proposals not only for the benefit of Ontario but all of Canada. To achieve these benefits and to arrive at widely acceptable national tax reform, full co-operation and commitment by all the provinces and the federal government is necessary. We are prepared to participate fully and contribute constructively to this end. We intend to be cexible in respect of our specific reform proposals and the techniques for achieving reform, but we intend to stand firm for the essential objectives which we are seeking to achieve.

d'encourager et de récompenser les contribuables en tant qu'individus. Les mesures d'encouragement que nous proposons à l'endroit des petites entreprises commerciales favoriseraient également les hommes d'affaires et les cultivateurs canadiens. Nous proposons d'autre part un impôt raisonnable sur les gains de capital et une réduction des droits successoraux, non seulement pour minimiser les répercussions économiques néfastes, mais aussi pour conserver une uniformité raisonnable dans nos structures fiscales nationales. Nos réformes sont simples et directes. Elles peuvent être comprises facilement par tous les citoyens.

Nous soumettons ces propositions de réforme non seulement pour qu'elles soient profitables à l'Ontario mais aussi au Canada tout entier. Pour ce faire et aussi pour obtenir une réforme fiscale nationale acceptable dans une large mesure, il faut la coopération entière et l'engagement total de toutes les provinces et du gouvernement fédéral. A cette fin, nous sommes disposés à participer sans réserve à cette réforme et à y contribuer de façon constructive. Nous avons l'intention d'être conciliants au regard de nos propres propositions de réforme et des techniques nécessaires à son élaboration, mais nous nous proposons aussi d'être intransigeants au sujet des objectifs essentiels que nous voulons atteindre.



## POTENTIAL REVENUE IMPLICATIONS OF ONTARIO PROPOSALS

	Revenue Losses and Gains in Canada as Compared to the Present Tax System
	\$ Millions
Changes Affecting Business—	
1. Substitute effective small business incentive for present dual rate of corporate tax.	+150
2. Substitute new resource industry incentives for the present incentives.....	+ 50
Capital Gains Taxation—	
3. Introduce reasonable capital gains tax and reduce death taxes.....	+100
Changes Affecting People—	
4. Introduce refundable income tax credits to poorest Canadians.....	-250
5. Introduce low-income allowances to provide tax relief to low-income taxpayers...	-250 to 300
6. Introduce generous employment expense allowance (3% up to \$300 or itemization of actual expenses, plus elimination of special deductions for union dues, etc.)....	-300 to 350
7. Introduce tax credits for working mothers and single parents who work.....	- 50
8. Introduce payroll savings tax credit.....	- 50 to 100
9. Revise the dividend tax credit.....	- 25 to 40
10. Include medicare premiums paid by employers in employee income.....	+ 75
11. Include unemployment insurance benefits, adult training allowance, etc. in income and allow deduction of unemployment insurance premiums paid by employees..	+ 25
12. Tighten up treatment of expense deductions, fringe benefits, etc.....	+ 25
13. Miscellaneous changes: include strike pay in income, reduce top marginal rate to 65%, liberalize treatment of divorce and separation payments, etc.....	-
— Potential revenue loss under present rate schedule.....	-500 to 665
— Potential revenue gain if white paper rate schedule were applied.....	+1,255
14. Reduce and modify white paper rate schedule to produce no overall revenue gain.	-590 to 755
OVERALL REVENUE EFFECT.....	0

NOTES: The figures shown for corporation and capital gains taxes represent our view of what would be an appropriate revenue increase in these areas when reform is fully implemented. The figures for the personal income tax field represent our initial estimates of the losses and gains if our reform proposals had been in effect in Canada in 1969.

## RECETTES PRÉVISIBLES D'APRÈS LES PROPOSITIONS DE L'ONTARIO

	Pertes et gains de recettes au Canada, par rapport au système fiscal actuel
	\$ millions
Modifications dans le domaine des affaires—	
1. Remplacement du double taux de l'impôt sur les sociétés par des adoucissements efficaces envers les petites entreprises.....	+150
2. Nouvelles mesures d'encouragement envers les industries extractives pour remplacer les adoucissements actuels.....	+ 50
Impôt sur les gains de capital—	
3. Adoption d'un impôt raisonnable sur les gains de capital et réduction des droits successoraux.....	+100
Modifications touchant les particuliers—	
4. Nouveaux dégrèvements d'impôt pour les Canadiens les plus défavorisés.....	-250
5. Nouvelles réductions pour faible revenu dans le but d'alléger le fardeau fiscal des citoyens qui ne disposent que de faibles revenus.....	-250 à 300
6. Nouvelle déduction généreuse pour frais professionnels (3% avec un maximum de \$300 ou dépenses réelles détaillées, plus suppression des déductions spéciales pour les cotisations syndicales, etc).....	-300 à 350
7. Nouveaux dégrèvements pour les mères de famille et les personnes seules ayant des enfants, qui travaillent.....	- 50
8. Nouveaux dégrèvements pour les épargnes déduites à la source.....	- 50 à 100
9. Révision du dégrèvement sur les dividendes.....	- 25 à 40
10. Inclusion des primes d'assurance-santé payées par les employeurs dans le revenu des employés.....	+ 75
11. Inclusion des prestations d'assurance-chômage, des allocations aux adultes qui suivent des cours de formation, etc. dans le revenu imposable et déduction des primes d'assurance-chômage payées par les employés.....	+ 25
12. Restrictions sur les déductions des comptes de dépenses, des avantages accessoires, etc.....	+ 25
13. Modifications diverses: inclusion des allocations de grève dans le revenu, réduction du taux maximal de l'impôt à 65%, adoucissement envers les arrangements financiers dans les cas de divorce et de séparation, etc.....	-
- Pertes de recettes prévisibles d'après le barème actuel.....	-500 à 665
- Gains de recettes prévisibles si les propositions du livre blanc étaient adoptées..	+1,255
14. Réduction et modification du barème proposé dans le livre blanc pour ne pas produire un surtaux de recettes globales.....	-590 à 755
RÉSULTAT SUR LES RECETTES GLOBALES.....	0

N.B.: Les chiffres concernant l'impôt sur les sociétés et sur les gains de capital représentent ce que nous croyons être une augmentation appropriée des recettes dans ces secteurs dans l'éventualité d'une réforme complète. Les chiffres concernant l'impôt sur le revenu des particuliers représentent nos prévisions initiales sur les pertes et les gains de recettes si nos propositions de réforme avaient été en vigueur au Canada en 1969.

Supplementary Material  
on Ontario's Proposals  
for Tax Reform in Canada

Presented to the House of Commons Standing  
Committee on Finance, Trade and Economic  
Affairs

June 23, 1970

POSSIBLE DESIGN OF A LOW-INCOME  
ALLOWANCE PROVISION

Purpose: A selective measure to eliminate present income taxes for those in the lowest income brackets and to provide tapering income tax reductions for others with below-average incomes.

Similar in effect to the increased personal exemptions proposed in the federal white

Document supplémentaire concernant les  
propositions de l'Ontario pour la réforme  
fiscale au Canada

Présenté au Comité permanent des finances,  
du commerce et des questions économiques de  
la Chambre des communes

Le 23 juin 1970

PROJET DE DISPOSITION POUR UNE  
REMISE AUX GROUPES À FAIBLES  
REVENUS

But: Une mesure sélective visant à éliminer les impôts actuels pour ceux qui se situent dans les tranches à faibles revenus et prévoyant des réductions décroissantes pour les autres dont les revenus sont au-dessous de la moyenne.

Semblable en fait aux exemptions personnelles accrues proposées dans le Livre blanc



paper, but concentrated on low-income taxpayers only rather than provided across-the-board.

Note that less than \$300 million of the \$1 billion tax loss from the white paper increased exemptions is attributable to taxpayers with incomes below \$5000.

#### Criteria for Design

1. All taxpayers below the income norms set out in the white paper (\$1500 single, \$2900 couple, \$3500 family of four, etc.) should be removed from the income tax rolls. Alternatively, these poverty-line norms could be raised to the levels set out by the Economic Council (\$2000 single, \$3500 couple, \$4000 family of four, etc).

2. To avoid sharp cut-off points above these levels there should be gradually diminishing income tax reductions over the next \$1500 of income. Thus, single taxpayers with incomes up to \$3000, couples with income up to \$4400, families of four with incomes up to \$5000 and so on would receive income tax reductions.

3. In the event that refundable income tax credits along the lines proposed by Ontario are introduced, it would be desirable to extend and phase-out such refunds over the group of tax-payers removed from the income tax rolls via the low-income allowance, in addition to providing refunds to those individuals and families not presently paying income tax.

du gouvernement fédéral, mais axé sur les contribuables à faibles revenus seulement plutôt qu'aux contribuables en général.

Il faut remarquer que moins de \$300 millions de la perte en impôt de \$1 milliard qui sont le résultat des exemptions accrues du Livre blanc sont attribuables aux contribuables dont les revenus sont inférieurs à \$5,000.

#### Critères du projet

1. Il faudrait enlever des listes des impôts tous les contribuables dont les revenus sont inférieurs aux normes établies dans le Livre blanc (célibataire \$1,500, couple \$2,900, famille de quatre \$3,500 etc.). D'un autre côté, ces normes de démarcation de la pauvreté devraient être aux niveaux établis par le Conseil économique (célibataire \$2,000, couple \$3,500, famille de quatre \$4,000 etc.).

2. Afin d'éviter des coupures au-dessus de ces niveaux, il devrait y avoir des réductions d'impôts graduellement décroissantes pour les prochains \$1,500 du revenu. Ainsi, les contribuables célibataires qui touchent un revenu jusqu'à \$3,000, les couples dont les revenus vont jusqu'à \$4,400, et les familles de quatre dont les revenus s'élèvent à \$5,000 et ainsi de suite auraient droit à des réductions d'impôts.

3. Dans le cas où les crédits fiscaux remboursables fondés sur les principes proposés par l'Ontario seraient instaurés, il serait désirable de distribuer et d'éliminer par étape ces remboursements dans le groupe des contribuables enlevé des listes d'impôts par la remise aux groupes à faibles revenus, en plus d'offrir des remboursements aux individus et aux familles qui actuellement ne paient pas d'impôts.

## Alternative One

- Establish a low-income allowance schedule which provides an extra exemption to low-income taxpayers only.
- The following is one such schedule of low-income allowances (extra exemptions).

Current Taxable Income		Low-Income Allowance (Extra Exemption)		Tax Reductions Using Present Rate Structure	
Single	Couples and Families	Single	Couples and Families	Single	Couples and Families
\$	\$	\$	\$	\$	\$
up to 400	up to 800	up to 400	up to 800	up to -59	up to -118
401— 500	801— 900	375	750	-55	-111
501— 600	901—1,000	350	700	-52	-106
601— 700	1,001—1,100	300	600	-44	-96
701— 800	1,101—1,200	275	550	-41	-94
801— 900	1,201—1,300	250	500	-37	-92
901—1,000	1,301—1,400	225	450	-35	-89
1,001—1,100	1,401—1,500	200	400	-37	-80
1,101—1,200	1,501—1,600	175	350	-35	-70
1,201—1,300	1,601—1,700	150	300	-30	-60
1,301—1,400	1,701—1,800	125	250	-25	-51
1,401—1,500	1,801—1,900	100	200	-20	-41
1,501—1,600	1,901—2,000	75	150	-15	-31
1,601—1,700	2,001—2,100	50	100	-10	-24
1,701—1,800	2,101—2,200	25	50	-5	-12
1,801—1,900	2,201—2,300	25	50	-5	-12
1,901—up	2,301—up	0	0	0	0

- Under this extra exemption schedule and the present rate structure the tax payable over these income ranges compares with the present income tax payable as shown in the attached table.

## Premier choix

- Établir une liste de remises aux groupes à faibles revenus qui ne procure une exemption additionnelle qu'aux contribuables à faibles revenus seulement.
- La liste qui suit est un exemple de remises aux groupes à faibles revenus (exemptions additionnelles).

Revenu imposable actuel		Remise au groupe à faibles revenus (exemptions additionnelles)		Réductions fiscales utilisant le taux actuel de structure	
Célibataire	Couples et familles	Célibataire	Couples et familles	Célibataire	Couples et familles
\$	\$	\$	\$	\$	\$
jusqu'à 400	jusqu'à 800	jusqu'à 400	jusqu'à 800	jusqu'à -59	jusqu'à -118
401— 500	801— 900	375	750	-55	-111
501— 600	901—1,000	350	700	-52	-106
601— 700	1,001—1,100	300	600	-44	-96
701— 800	1,101—1,200	275	550	-41	-94
801— 900	1,201—1,300	250	500	-37	-92
901—1,000	1,301—1,400	225	450	-35	-89
1,001—1,100	1,401—1,500	200	400	-37	-80
1,101—1,200	1,501—1,600	175	350	-35	-70
1,201—1,300	1,601—1,700	150	300	-30	-60
1,301—1,400	1,701—1,800	125	250	-25	-51
1,401—1,500	1,801—1,900	100	200	-20	-41
1,501—1,600	1,901—2,000	75	150	-15	-31
1,601—1,700	2,001—2,100	50	100	-10	-24
1,701—1,800	2,101—2,200	25	50	-5	-12
1,801—1,900	2,201—2,300	25	50	-5	-12
1,901—up	2,301—up	0	0	0	0

- En vertu de cette liste d'exemptions additionnelles et du taux actuel de structure, l'impôt payable sur ces séries de revenus se compare à l'impôt payable actuellement comme le montre le tableau ci-joint.



### Alternative Two

Establish a low income allowance schedule which provides a diminishing percentage discount against the current taxable income of low-income taxpayers. For example, there could be a 100 per cent discount on taxable income below \$400 single and \$800 couples and families, ranging down to a 5 per cent discount on taxable income from \$1801-\$1900 for singles and \$2201 to \$2300 for couples and families. This would remove from the rolls all taxpayers below \$1500 single, \$2900 couple, \$3500 families of four, etc. It also would generate tax reductions ranging from \$105 to \$20 for single taxpayers with incomes below \$3000, and tax reductions of \$145 to \$25 for families with incomes below \$5000.

### Revenue Impact

Many variations and refinements of these two designs or alternative designs are possible. Depending on the bottom cut-off points chosen and the degree of tapering tax relief deemed appropriate, a low-income allowance provision would entail a national revenue loss ranging from \$130 million (Alternative One), to \$160 million (Alternative Two) to perhaps \$250-\$300 million if the Economic Council poverty-line norms were applied.

### Deuxième choix

Établir une liste des remises d'impôts qui offre un escompte de pourcentage décroissant en regard du revenu imposable actuel des contribuables à faibles revenus. Par exemple, il pourrait y avoir un rabais de 100 p. 100 sur le revenu imposable en dessous de \$400 pour les célibataires, et de \$800 pour les couples et familles, diminuant une remise de 5 p. 100 sur le revenu imposable de \$1,801-\$1,900 pour le célibataire et de \$2,201 à \$2,300 pour les couples et les familles. De cette façon tous les contribuables dont les revenus sont inférieurs à \$1,500 pour les célibataires, et à \$2,900 pour les couples et \$3,500 pour les familles de quatre, etc. seraient retirés des listes. Il en résulterait également des réductions d'impôts de \$105 à \$20 pour les contribuables célibataires dont les revenus sont inférieurs à \$3,000 et les réductions d'impôts de \$145 à \$25 pour les familles dont les revenus sont inférieurs à \$5,000.

### Effet sur le revenu

Il est possible d'obtenir bien des variations et des raffinements de ces deux projets ou des projets alternatifs. Selon le point de coupure et le degré de remise d'impôt décroissante jugé approprié, un projet de remise aux groupes à faibles revenus résulterait en une perte de revenu national de l'ordre de \$130 millions (premier choix), de \$160 millions (deuxième choix) et peut-être de \$235 à 300 millions si les normes de démarcation de la pauvreté établies par le Conseil économique sont appliquées.

COMPARISON OF PRESENT INCOME TAX PAYABLE AND INCOME TAX WHICH WOULD BE PAYABLE AFTER APPLYING ALTERNATIVE ONE LOW-INCOME ALLOWANCE

Total Income						Current Income Tax*		Income Tax after L.I.A.*	
Single	Couple	Fam. 3	Fam. 4	Fam. 5	Fam. 6	Single	Couples and Families	Single	Couples and Families
\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$
700	2,100	2,400	2,700	3,000	3,300	0	0	0	0
800	2,200	2,500	2,800	3,100	3,400	0	15	0	0
900	2,300	2,600	2,900	3,200	3,500	0	30	0	0
1,000	2,400	2,700	3,000	3,300	3,600	0	44	0	0
1,100	2,500	2,800	3,100	3,400	3,700	0	59	0	0
1,200	2,600	2,900	3,200	3,500	3,800	15	74	0	0
1,300	2,700	3,000	3,300	3,600	3,900	30	89	0	0
1,400	2,800	3,100	3,400	3,700	4,000	44	104	0	0
1,500	2,900	3,200	3,500	3,800	4,100	59	118	0	0
1,600	3,000	3,300	3,600	3,900	4,200	74	133	18	22
1,700	3,100	3,400	3,700	4,000	4,300	89	150	37	44
1,800	3,200	3,500	3,800	4,100	4,400	104	170	59	74
1,900	3,300	3,600	3,900	4,200	4,500	118	190	78	96
2,000	3,400	3,700	4,000	4,300	4,600	133	210	96	118
2,100	3,500	3,800	4,100	4,400	4,700	150	230	115	141
2,200	3,600	3,900	4,200	4,500	4,800	170	250	133	170
2,300	3,700	4,000	4,300	4,600	4,900	190	270	155	200
2,400	3,800	4,100	4,400	4,700	5,000	210	290	180	230
2,500	3,900	4,200	4,500	4,800	5,100	230	311	205	260
2,600	4,000	4,300	4,600	4,900	5,200	250	331	230	290
2,700	4,100	4,400	4,700	5,000	5,300	270	351	255	321
2,800	4,200	4,500	4,800	5,100	5,400	290	375	280	351
2,900	4,300	4,600	4,900	5,200	5,500	311	399	305	387
3,000	4,400	4,700	5,000	5,300	5,600	331	422	326	410
3,100	4,500	4,800	5,100	5,400	5,700	351	446	351	446

\*Applying current rate schedule, including federal and 28 per cent provincial tax, old age security tax, social development tax, the 3 per cent surtax, and the 20 per cent reduction (maximum \$20).

COMPARAISON DE L'IMPÔT ACTUEL PAYABLE ET DE L'IMPÔT QUI SERAIT PAYABLE SI L'ON APPLIQUE LE PREMIER CHOIX DE REMISE AUX GROUPES À FAIBLES REVENUS

Revenu total						Impôt actuel*		Impôt après R.I.F.R.*	
Céliba-taire	Couple	Fam. 3	Fam. 4	Fam. 5	Fam. 6	Célibataire	Couples et familles	Célibataire	Couples et familles
\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$
700	2,100	2,400	2,700	3,000	3,300	0	0	0	0
800	2,200	2,500	2,800	3,100	3,400	0	15	0	0
900	2,300	2,600	2,900	3,200	3,500	0	30	0	0
1,000	2,400	2,700	3,000	3,300	3,600	0	44	0	0
1,100	2,500	2,800	3,100	3,400	3,700	0	59	0	0
1,200	2,600	2,900	3,200	3,500	3,800	15	74	0	0
1,300	2,700	3,000	3,300	3,600	3,900	30	89	0	0
1,400	2,800	3,100	3,400	3,700	4,000	44	104	0	0
1,500	2,900	3,200	3,500	3,800	4,100	59	118	0	0
1,600	3,000	3,300	3,600	3,900	4,200	74	133	18	22
1,700	3,100	3,400	3,700	4,000	4,300	89	150	37	44
1,800	3,200	3,500	3,800	4,100	4,400	104	170	59	74
1,900	3,300	3,600	3,900	4,200	4,500	118	190	78	96
2,000	3,400	3,700	4,000	4,300	4,600	133	210	96	118
2,100	3,500	3,800	4,100	4,400	4,700	150	230	115	141
2,200	3,600	3,900	4,200	4,500	4,800	170	250	133	170
2,300	3,700	4,000	4,300	4,600	4,900	190	270	155	200
2,400	3,800	4,100	4,400	4,700	5,000	210	290	180	230
2,500	3,900	4,200	4,500	4,800	5,100	230	311	205	260
2,600	4,000	4,300	4,600	4,900	5,200	250	331	230	290
2,700	4,100	4,400	4,700	5,000	5,300	270	351	255	321
2,800	4,200	4,500	4,800	5,100	5,400	290	375	280	351
2,900	4,300	4,600	4,900	5,200	5,500	311	399	305	387
3,000	4,400	4,700	5,000	5,300	5,600	331	422	326	410
3,100	4,500	4,800	5,100	5,400	5,700	351	446	351	446

\*Se servant de la liste de taux actuels, y compris les impôts fédéraux et provinciaux de 28 p. 100, l'impôt de sécurité de vieillesse, l'impôt de progrès social la surtaxe de 3 p. 100 et la réduction de 20 p. 100 (maximum \$20).



## NOTE ON ONTARIO'S REFUNDABLE INCOME TAX CREDIT PROPOSAL

Purpose—Use the income tax system as the vehicle for eliminating or reducing the burden of regressive taxes on Canada's poorest individuals and families. That is, provide income tax refunds which compensate for the property taxes (rent) and sales taxes being paid by taxpayers who do not earn enough to pay income tax. Ontario's basic shelter refunds, and refunds to needy pensioners already achieve this effect to a limited degree in Ontario.

A positive step towards integration of federal-provincial-municipal tax systems and redistribution of total tax burdens. Similar in kind to the deductibility of state and local taxes under the U.S. income tax system, but limited to poverty-line taxpayers and extended backward to provide positive refunds. Ontario first advocated this kind of comprehensive tax integration in its 1969 white paper on provincial-municipal tax reform.

Note that more than 1.5 million taxpayers currently file income tax returns but pay no income tax and a further 500,000 to 1 million poverty-line taxpayers do not presently file income tax returns. The white paper reforms totally ignore these poorest Canadians, despite the fact that a high proportion of their meagre income is claimed by taxes.

Scope—Restrict refundable income tax credits, at least initially to taxpayers who do not earn enough to pay income tax (i.e. single persons with income under \$1,100; couples with incomes under \$2,100; families of four with incomes under \$2,700 and so on).

Taxpayers removed from income tax rolls via the low-income allowance (i.e. singles with income from \$1,100-1,500; couples with income from \$2,100-2,900; families of four with income from \$2,700-3,500, and so on) should also be eligible for refunds, but on a diminishing scale so that there will be a smooth progression from maximum refunds to zero refunds to full income taxation.

Allow claims for property taxes paid (or 20 per cent of annual rent) and \$10 per person

## REMARQUES CONCERNANT LA PROPOSITION DE DÉGREVEMENT D'IMPÔT DE L'ONTARIO

But—Utiliser le système fiscal comme moyen d'éliminer ou de réduire le fardeau des impôts régressifs sur les individus et les familles les plus pauvres au Canada. C'est-à-dire, prévoir des remboursements d'impôts qui compensent pour les taxes sur la propriété, (loyer) et les taxes de ventes payées par les contribuables qui ne gagnent pas suffisamment pour payer l'impôt. Les remboursements pour l'allégement fiscal sur le logement de l'Ontario, et les remboursements aux pensionnés nécessitent atteignent jusqu'à un certain point, déjà ce but en Ontario.

Un pas positif vers l'intégration des systèmes fiscaux fédéraux-provinciaux-municipaux et une redistribution de la totalité des fardeaux fiscaux. Semblable à la déductibilité des impôts de l'État et des municipalités en vertu du système d'impôt américain, mais limité aux contribuables à la ligne de démarcation de la pauvreté avec retours prévoyant des remboursements positifs. L'Ontario a été la première province à promouvoir cette intégration totale d'impôt dans son Livre blanc de 1969 sur la Réforme fiscale provinciale-municipale.

Remarquer que plus de 1.5 million de contribuables remplissent leur formule d'impôt mais ne paient pas d'impôt et qu'un autre 500,000 à 1 million de contribuables à la ligne de démarcation de la pauvreté ne remplissent pas leur formule d'impôt actuellement. Les réformes du Livre blanc ignorent totalement ces Canadiens qui sont les plus pauvres, en dépit du fait qu'une grande proportion de leurs maigres revenus est taxée.

Envergure—Restreindre les crédits fiscaux remboursables, au moins au départ, aux contribuables qui ne gagnent pas suffisamment pour payer l'impôt (i.e. les personnes célibataires dont le revenu est inférieur à \$1,100; aux couples dont les revenus sont inférieurs à \$2,100; aux familles de quatre dont les revenus sont inférieurs à \$2,700 et ainsi de suite).

Les contribuables enlevés des listes d'impôt par l'intermédiaire de la remise aux groupes à faibles revenus (i.e. célibataires dont les revenus sont de \$1,100 à 1,500; les couples dont le revenu est de \$2,100 à 2,900; les familles de quatre dont les revenus sont de \$2,700 à 3,500 et ainsi de suite) devraient également avoir droit aux remboursements, mais sur une échelle décroissante afin que la progression soit graduelle, de remboursements maximums au remboursement zéro à un impôt entier.

Permettre les réclamations pour les taxes payées sur la propriété (ou 20 p. 100 du loyer

sales taxes, up to a maximum refund level of \$200 for families and \$100 for individuals.

Eventual extension of such income tax credits to all taxpayers would produce an effective integration of the federal provincial, and municipal tax systems in Canada and allow a much fairer distribution of total tax burdens among income classes.

Method—Ontario advocates a national scheme of refundable income tax credits, because we believe that there should be maximum uniformity of the tax structure all across Canada.

Under a national scheme, there would be two main requirements:

An income tax return would have to be filed by all individuals and families entitled to a refund for other taxes paid. Tax filers would have to substantiate by receipts or other proof the amount of property tax (rent) they have actually paid.

Under the tax sharing mechanism, the provinces would automatically bear their share of the cost of refundable income tax credits.

Alternatively, refundable tax credit schemes could be implemented within individual provinces. Ontario certainly is interested in achieving such tax integration. The kind of plan we envisage for Ontario would require the federal government to issue special tax forms in this province, and, of course, to finance its share of the costs.

The following formula illustrates how the proposed maximum refunds might be progressively phased out for those individuals and families removed from the income tax rolls via the low-income allowance.

annuel) et \$10 de taxes de ventes par personne, jusqu'à un maximum remboursable de \$200 par famille et \$100 par individu.

Une extension éventuelle de ces crédits fiscaux à tous les contribuables résulterait en une intégration efficace des systèmes fiscaux fédéraux, provinciaux et municipaux au Canada et permettrait une répartition beaucoup plus juste des fardeaux fiscaux parmi les classes à revenus.

Méthode—L'Ontario préconise un système national de dégrèvement d'impôt parce que nous croyons qu'il devrait y avoir une uniformité maximale de la structure fiscale à travers le Canada.

En vertu d'un système national, il y aurait deux exigences principales:

Il faudrait que tous les individus et les familles qui ont droit à un remboursement pour les autres taxes payées fasse une déclaration d'impôt.

Les déclarations d'impôt devront inclure des reçus ou autres preuves du montant de la taxe sur la propriété (loyer) véritablement payée.

En vertu du mécanisme de partage d'impôt, les provinces seraient automatiquement responsables de leur part des coûts des crédits fiscaux remboursables.

D'autre part, les systèmes de crédit fiscal remboursable pourraient être appliqués au sein des provinces individuelles. L'Ontario est certainement intéressé à une telle intégration fiscale. A cause du genre de projet que nous envisageons pour l'Ontario, le gouvernement fédéral devra émettre des formulaires spéciaux pour les impôts dans cette province et, évidemment, financer sa part des coûts.

La formule suivante illustre comment les remboursements maximums proposés pourraient être progressivement enlevés pour ces individus et leurs familles retirées des listes d'impôts par l'intermédiaire de la remise aux groupes à faibles revenus.

MAXIMUM REFUNDABLE TAX CREDIT

Single.....	\$100—\$0.25 per dollar of income above \$1,100
Families.....	\$200—\$0.25 per dollar of income above the current exemption levels (i.e. \$2,100 for couples, \$2,400 for family of three, \$2,700 for family of four, and so on).

CRÉDIT FISCAL MAXIMUM REMBOURSABLE

Célibataire.....	\$100—\$0.25 par dollar de revenu au-dessus de \$1,100.
Familles.....	\$200—\$0.25 par dollar de revenu au-dessus des niveaux d'exemption actuelle (i.e. \$2,100 pour les couples, \$2,400 pour les familles de trois, \$2,700 pour les familles de quatre et ainsi de suite).



Thus, for a single individual, the maximum refund available would taper off as follows:

Income	Maximum Refund
up to \$1,100	\$100.00
1,101	99.75
1,200	75.00
1,300	50.00
1,400	25.00
1,480- 1,500	5.00

Similarly, for a family of four, the maximum refund would progressively diminish as follows:

Income	Maximum Refund
up to \$2,700	\$200.00
2,701	199.75
2,800	175.00
2,900	150.00
3,000	125.00
3,100	100.00
3,200	75.00
3,300	50.00
3,400	25.00
3,480- 3,500	5.00

The overall redistribution of tax burdens in the lower-income ranges under Ontario's low-income allowance plus refundable tax credit proposals is shown in the following table. The combination of these two measures produces a continuous curve of incidence ranging from maximum tax refunds of \$100 single (\$200 family) at income below the present exemption levels, to zero tax at incomes of \$1501 single, and \$3501 family of four, to present tax levels at income over \$3000 single and over \$5000 family of four.

Ainsi, pour un célibataire, le remboursement maximum accessible diminuerait comme suit:

Revenu	Remboursement maximum
jusqu'à \$1,100	\$100.00
1,101	99.75
1,200	75.00
1,300	50.00
1,400	25.00
1,480- 1,500	5.00

De même façon, pour une famille de quatre, le remboursement maximum diminuerait progressivement de la façon suivante:

Revenu	Remboursement maximum
jusqu'à \$2,700	\$200.00
2,701	199.75
2,800	175.00
2,900	150.00
3,000	125.00
3,100	100.00
3,200	75.00
3,300	50.00
3,400	25.00
3,480- 3,500	5.00

La répartition globale des fardeaux fiscaux dans les groupes à faibles revenus en vertu de la remise de l'Ontario pour les groupes à faibles revenus et, en plus, les propositions de dégrèvement d'impôt paraît au tableau suivant. La combinaison de ces deux mesures produit une courbe d'incidence se continuant qui va d'un remboursement fiscal de taxes maximales de \$100 pour les célibataires (\$200 pour les familles) au revenu inférieur aux niveaux d'exemption actuelle, à l'absence d'impôt pour les revenus de \$1,501 pour les célibataires et de \$3,501 pour les familles de quatre, aux niveaux actuels d'impôts sur les revenus se situant à plus de \$3,000 pour les célibataires et à plus de \$5,000 pour les familles de quatre.

INCIDENCE OF TAXATION IN THE LOWER-INCOME RANGES  
UNDER TWO MAJOR ONTARIO PROPOSALS\*

Total Income		Tax Under Current System		Tax Under Ontario Proposals*		Net Tax Relief	
Single	Fam 4	Single	Fam 4	Single	Fam 4	Single	Fam 4
1,100	\$2,700	\$ 0	\$ 0	\$100 refund	\$200 refund	\$100	\$200
1,200	2,900	15	30	75 refund	150 refund	90	180
1,300	3,100	30	59	50 refund	100 refund	80	159
1,400	3,300	44	89	25 refund	50 refund	69	139
1,500	3,500	59	118	5 refund	5 refund	64	123
1,501	3,501	59	118	0	0	59	118
2,000	4,000	133	210	96	118	37	92
2,500	4,500	230	311	205	260	25	51
3,000	5,000	331	422	326	410	5	12
3,100	5,100	351	446	351	446	0	0

- \*Low-income allowance plus refundable tax credit, using existing rate structure.
- Notes:
1. The reduction in taxes shown in the above table represent the tax-reducing effects of only two of Ontario's proposals: i.e. the refundable tax credits and the low-income allowances. Further tax reductions within the lower income ranges shown, would result from the implementation of at least two other major Ontario reforms: i.e. revision of the rate structure and a generous employment expense allowance. The revised rate structure and the employment expense allowance would, of course, also reduce taxes over a broad range of incomes above \$5000, as would the working mother tax credits and savings incentive for those affected by these new provisions.
  2. Ontario has not yet advanced a specific new rate schedule. It is noteworthy, however, that in Ontario's reform package there is scope for a new rate schedule which would be markedly below that proposed in the federal white paper, up to income levels of \$25,000. This is because Ontario's reform package involves an overall tax reduction of \$300 million from the existing tax levels for individuals and families. By comparison, the white paper package produces income tax increases of \$70 million (the white paper estimate) to \$400 million (Ontario estimate) under the proposed federal rate structure.

INCIDENCE DE L'IMPÔT DANS LES CLASSES À FAIBLES REVENUS EN VERTU DES  
DEUX PROPOSITIONS\* PRINCIPALES DE L'ONTARIO

Revenu total		Impôt en vertu du système actuel		Impôt en vertu des propositions de l'Ontario		Allègement d'impôt net	
Célibataire	Fam. 4	Célibataire	Fam. 4	Célibataire	Fam. 4	Célibataire	Fam. 4
1,100	\$2,700	\$ 0	\$ 0	\$100 rembourse- ment	\$200 rembourse- ment	\$100	\$200
1,200	2,900	15	30	75 rembourse- ment	150 rembourse- ment	90	180
1,300	3,100	30	59	50 rembourse- ment	100 rembourse- ment	80	159
1,400	3,300	44	89	25 rembourse- ment	50 rembourse- ment	69	139
1,500	3,500	59	118	5 rembourse- ment	5 rembourse- ment	64	123
1,501	3,501	59	118	0	0	59	118
2,000	4,000	133	210	96	118	37	92
2,500	4,500	230	311	205	260	25	51
3,000	5,000	331	422	326	410	5	12
3,100	5,100	351	446	351	446	0	0

- \*Remise pour les groupes à faibles revenus et en plus le dégrèvement d'impôt, utilisant le taux de structure actuel.
- Notes:
1. La réduction dans les impôts indiqués dans le tableau ci-dessus ne représentent que les effets de réduction d'impôt des deux propositions de l'Ontario: i.e. les crédits fiscaux remboursables et les remises aux groupes à faibles revenus. De plus, les réductions d'impôts dans les groupes à faibles revenus indiqués, résulteraient de la mise en application d'au moins deux autres réformes importantes de l'Ontario: i.e. révision de la structure du taux et une remise généreuse des dépenses au travail. La structure du taux révisée et la remise de dépenses au travail réduiraient aussi, évidemment, les impôts sur un champ étendu des revenus au-delà de \$5,000, de même que les crédits fiscaux pour la mère au travail et les encouragements à l'épargne pour ceux qui sont affectés par ces nouvelles mesures.
  2. L'Ontario n'a pas encore présenté une liste précise de nouveaux taux. Il est significatif, toutefois, de remarquer que dans le projet de réforme de l'Ontario il y a place pour une liste des nouveaux taux qui serait inférieure, de façon marquée, à celle proposée par le Livre blanc du gouvernement fédéral, jusqu'à un niveau de revenu de \$25,000. Cela est dû au fait que le projet de réforme de l'Ontario comprend une réduction d'impôt totale de \$300 millions, à partir des niveaux d'impôt actuels pour les individus et les familles. En comparaison, le projet du Livre blanc produit des augmentations d'impôt de \$70 millions, (estimation du Livre blanc) à \$400 millions, (estimation de l'Ontario) en vertu du taux de structure fédéral proposé.



## ONTARIO'S DIVIDEND TAX CREDIT PROPOSAL

Ontario proposes to modify the present dividend tax credit to improve its equity and its effectiveness as an incentive to Canadian ownership.

We suggest a 30 per cent tax credit on dividend income up to \$100, a 25 per cent credit on dividends between \$100 and \$500, and a 20 per cent credit on dividends over \$500.

The effective value of such a reformed dividend tax credit would be greater for lower-income taxpayers than for high-income dividend recipients, as is illustrated in the following schedule:

Dividend Income Received	Value of Present 20% div. Tax Credit		Value of Ontario's Proposed Div. Tax Credit	
	\$	%	\$	%
100.....	20	20	30	30
150.....	30	20	43	28
300.....	60	20	80	27
500.....	100	20	130	26
1,000.....	200	20	230	23
5,000.....	1,000	20	1,030	21
20,000.....	4,000	20	4,030	20

Revenu de dividendes	Valeur des crédits fiscaux sur dividendes actuelles de 20 p. 100		Valeur des crédits fiscaux sur dividendes proposés par l'Ontario	
	\$	%	\$	%
100.....	20	20	30	30
150.....	30	20	43	28
300.....	60	20	80	27
500.....	100	20	130	26
1,000.....	200	20	230	23
5,000.....	1,000	20	1,030	21
20,000.....	4,000	20	4,030	20

Ontario's dividend tax credit would provide an average increase in benefits from 10-13 per cent, hence would increase the current revenue loss of \$140-150 million by \$20 million or so. Ontario's higher credit would also encourage reporting of presently unreported dividends by low-income taxpayers since the 30 per cent value would exceed their marginal rate of income tax, hence could be expected to result in some additional revenue loss.

## PROPOSITION DE L'ONTARIO CONCERNANT LES CRÉDITS FISCAUX SUR DIVIDENDES

L'Ontario se propose de modifier les crédits fiscaux sur dividendes actuels pour améliorer son avoir et son efficacité afin de stimuler le droit de propriété canadien.

Nous proposons des crédits fiscaux de 30 p. 100 sur des dividendes sur revenu jusqu'à concurrence de \$100, un crédit de 25 p. 100 sur dividendes se situant entre \$100 et \$500, et un crédit de 20 p. 100 sur dividendes de plus de \$500.

La valeur réelle de cette réforme sur les crédits fiscaux sur dividendes serait plus avantageuse pour les contribuables à revenu peu élevé que pour ceux qui reçoivent des dividendes sur un revenu élevé, comme le montre le tableau suivant:

Les crédits fiscaux sur les dividendes en Ontario signifieraient une augmentation moyenne dans le bénéfice de 10 à 13 p. 100, et, partant, augmenteraient la perte de revenus actuels de \$140-150 millions de \$20 millions environ. Le crédit plus élevé en Ontario encouragerait également la déclaration des dividendes qui ne sont actuellement pas déclarés par les contribuables à revenu peu élevé, étant donné que la valeur de 30 p. 100 augmenterait leur taux marginal d'impôt sur le revenu, et partant pourrait résulter en perte de revenu additionnel.

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Second Session

Deuxième session de la

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

vingt-huitième législature, 1969-1970

---

STANDING COMMITTEE  
ON

COMITÉ PERMANENT  
DES

**FINANCE, TRADE  
AND  
ECONOMIC AFFAIRS**

**FINANCES, DU COMMERCE  
ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES**

*Chairman*

**M. Gaston Clermont**

*Président*

---

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

(SUB-COMMITTEE A)

(SOUS-COMITÉ A)

*Chairman*

**M. Gaston Clermont**

*Président*

**No. 71**

---

THURSDAY, JUNE 25, 1970

LE JEUDI 25 JUIN 1970

---

*Respecting*

*Concernant*

White Paper on Tax Reform

Le Livre Blanc sur la réforme fiscale

---

WITNESSES—TÉMOINS

(*See Minutes of Proceedings*)

(*Voir Procès-verbaux*)



STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE  
AND  
ECONOMIC AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE  
ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

*Chairman*

M. Gaston Clermont

*Président*

*Vice-Chairman*

Mr. Alastair Gillespie

*Vice-président*

and Messrs.

et Messieurs

Burton,  
Danson,  
Flemming,  
Gauthier,  
<sup>1</sup>Goode,  
Kaplan,

Latulippe,  
Lambert (*Edmonton West*),  
Leblanc (*Laurier*),  
Lind,  
Mahoney,  
McCleave,

Ritchie,  
Roberts,  
Rochon,  
Saltsman,  
Thompson (*Red Deer*),  
Whicher—20.

(Quorum (11))

*Le greffier du Comité,*

Dorothy F. Ballantine,

*Clerk of the Committee.*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

<sup>1</sup>Replaced Mr. Noël on June 25.

<sup>1</sup>Remplace M. Noël le 25 juin.

[Text]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 25, 1970.  
(25)

Subcommittee A of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met this day at 11:13 a.m., the Chairman, Mr. Gaston Clermont, presiding.

*Members present:* Messrs. Clermont, Kaplan, Lambert (*Edmonton West*), Leblanc (*Laurier*), McCleave, Saltsman, Whicher—(7).

*In attendance:* Mr. Marshall Cohen, Barrister and Solicitor, Adviser to the Committee.

*Witnesses: Representing the Canadian Association of Real Estate Boards:* Messrs. F. N. McFarlane, President; P. Vineberg, Q. C., Counsel and Chief Spokesman; R. J. Dart, Consultant—Price Waterhouse Company; H. Dueck, Vice-President; H. P. Bell-Irving, Vice-President; J. T. B. Jackson, Director of Research and Public Relations; Colonel J. A. Hutchins, General Counsel and Director of Information—Montreal Real Estate Board.

The Subcommittee resumed consideration of the White Paper on Tax Reform.

The Chairman introduced Mr. McFarlane who, in turn, introduced the other members of the delegation.

Mr. McFarlane made a few remarks and invited Mr. Vineberg to make an opening statement.

The witnesses were questioned on the brief which is reproduced as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (see *Appendix A-33*).

[Texte]

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 25 JUIN 1970.

Le Sous-comité A du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 11h.13 du matin, sous la présidence de M. Gaston Clermont.

*Présents:* MM. Clermont, Kaplan, Lambert (*Edmonton-Ouest*), Leblanc (*Laurier*), McCleave, Saltsman, Whicher—(7).

*Aussi présent:* M. Marshall Cohen, avocat, conseiller du comité.

*Témoins: Pour représenter l'Association Canadienne des Chambres d'Immeuble:* MM. F.N. McFarlane, président; P. Vineberg, avocat-conseil et principal porte-parole; R.J. Dart, conseiller—*Price Waterhouse Company*; H. Dueck, vice-président; H.P. Bell-Irving, vice-président; J.T.B. Jackson, directeur de la recherche et des relations publiques; Colonel J.A. Hutchins, avocat-conseil général et directeur de l'information—La Chambre d'Immeuble de Montréal.

Le sous-comité reprend l'étude du Livre Blanc sur la réforme fiscale.

Le Président présente M. McFarlane qui, à son tour, présente les autres membres de la délégation.

M. McFarlane fait quelques brefs commentaires et il invite M. Vineberg à faire un exposé préliminaire.

Après cet exposé, les témoins sont interrogés sur le contenu du mémoire lequel est imprimé en appendice aux Procès-verbaux et Témoignages d'aujourd'hui (*voir appendice A-33*).



The questioning concluded, on behalf of the Committee the Chairman thanked the representatives of the Association for their brief and for their answers, and at 12:30 p.m. the Subcommittee adjourned to 3:30 p.m. today.

#### AFTERNOON MEETING (26)

The Subcommittee reconvened at 3:30 p.m. The Chairman, Mr. Gaston Clermont, presided.

*Members present:* Messrs. Clermont, Danson, Gauthier, Kaplan, Lambert (*Edmonton West*), Leblanc (*Laurier*), McCleave, Saltsman—(8).

*Other Member present:* Mr. Walker, Parliamentary Secretary to the Prime Minister.

*In attendance:* Mr. Marshall Cohen.

*Witnesses: Representing the Canadian Institute of Public Real Estate Companies:* Messrs. J. A. Soden, President, Trizec Corporation Ltd., A. Scace, Counsel; J. M. P. Kelly, President, Canadian Interurban Properties Ltd. *Representing the Urban Development Institute (Canada):* Messrs. M. Webber, President, UDI (Canada); W. Goodman, counsel to the Institute on its brief; E. Marchant, Chairman of UDI Special Committee on the government proposals for tax reform; P. A. Saunderson, President, UDI (Ontario); R. Shaw, President, UDI (Nova-Scotia); V. Krepart, President; UDI (Manitoba); W. Badun, President, UDI (Alberta).

*Representing the Cadillac Development Corporation Limited:* Messrs. A. Ephraim Diamond, President; Sheldon Silver, Counsel; Martin Seaton, Secretary-Treasurer.

The Chairman introduced Mr. Soden who introduced the other delegates and made a short introductory statement on the principles and objects of the Institute.

L'interrogatoire terminé, au nom du Comité, le président remercie les délégués de l'Association d'avoir présenté le mémoire et d'avoir fourni des renseignements aux membres du comité, et à midi et trente, le sous-comité suspend sa séance jusqu'à 3h.30 cet après-midi.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (26)

Le Sous-comité A se réunit de nouveau à 3:30 de l'après-midi, sous la présidence de M. Gaston Clermont.

*Présents:* MM. Clermont, Danson, Gauthier, Kaplan, Lambert (*Edmonton-Ouest*). Leblanc (*Laurier*), McCleave, Saltsman—(8).

*Autre député présent:* M. Walker, secrétaire parlementaire du premier ministre.

*Aussi présent:* M. Marshall Cohen.

*Témoins: Pour représenter l'Institut Canadien des Sociétés Immobilières Publiques:* MM. J. A. Soden, président, Trizec Corporation Ltd.; A. Scace, avocat-conseil; J.M.P. Kelly, président, Canadian Interurban Properties Ltd.

*Pour représenter Urban Development Institute (Canada):* MM. M. Webber, président, UDI (Canada); W. Goodman, conseiller de l'Institut dans la préparation de son mémoire; E. Marchant, président du comité spécial de l'UDI chargé d'étudier les propositions fiscales du gouvernement; P.A. Saunderson, président, UDI (Ontario); R. Shaw, président, UDI (Nouvelle-Écosse); V. Krepart, président, UDI (Manitoba); W. Badun, président, UDI (Alberta).

*Pour représenter Cadillac Development Corporation Limited:* MM. A. Ephraim Diamond, président; Sheldon Silver, avocat-conseil; Martin Seaton, secrétaire-trésorier.

Le président présente M. Soden; après avoir présenté ses collègues, celui-ci fait un court exposé préliminaire sur les principes et les objectifs de l'Institut.

Messrs. Soden, Scace and Kelly were questioned on the brief which is printed as an appendix to the Committee's Minutes of Proceedings and Evidence (*see Appendix A-34*).

The questioning concluded, the Chairman thanked the witnesses for their presence and for the submission of their brief. They retired.

The Chairman invited the representatives of the *Urban Development Institute (Canada)* to present their brief, which is printed as an appendix to the Minutes of Proceedings and Evidence (*see Appendix A-35*).

After introduction of the witnesses, Mr. Webber made short remarks and Mr. Goodman made a preliminary statement pertaining to the proposals affecting the real estate industry. The witnesses were questioned.

The questioning concluded, on behalf of the Members of the Committee, the Chairman thanked the representatives of *Urban Development Institute (Canada)* for their presentation and answers to questions; they retired.

The Chairman called the representatives of Cadillac Development Corporation Limited to present their brief (*see Appendix A-36 to this day's Minutes of Proceedings and Evidence*).

Mr. Diamond made preliminary remarks.

Mr. Silver also commented on the Corporation's submission.

After questioning of the witnesses, the Chairman thanked them on behalf of the Committee, and at 6:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

MM. Soden, Scace et Kelly sont interrogés sur le contenu du mémoire lequel est imprimé en appendice au compte rendu d'aujourd'hui (*voir appendice A-34*).

L'interrogatoire terminé, le président remercie les témoins de s'être présentés devant le sous-comité et d'avoir répondu aux questions. Ils se retirent.

Le président invite les représentants de l'*Urban Development Institute (Canada)* à présenter leur mémoire, lequel est imprimé en appendice au compte rendu d'aujourd'hui (*voir appendice A-35*).

Après la présentation des délégués au sous-comité, M. Webber fait quelques brèves remarques et M. Goodman fait un exposé préliminaire portant sur les propositions fiscales affectant l'industrie de l'immeuble. Les témoins sont interrogés.

L'interrogatoire terminé, au nom des membres du comité, le président remercie les représentants de l'*Urban Development Institute (Canada)* de leur mémoire et des réponses aux questions; ils se retirent.

Le président invite les représentants de *Cadillac Development Corporation Limited* à présenter leur mémoire (*voir appendice A-36 aux Procès-verbaux et Témoignages*).

M. Diamond fait quelques remarques préliminaires.

M. Silver fait également des commentaires sur le mémoire de la Corporation.

Après interrogation des témoins, le Président les remercie au nom des membres du comité, et à 6h.30 de l'après-midi, le Comité s'ajourne à l'appel du président.

*Le greffier du sous-comité,  
Gabrielle Savard,  
Clerk of the Subcommittee.*





[Texte]

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, June 25, 1970

● 1114

**The Chairman:** Gentlemen, this morning for the consideration of the White Paper on tax reform we have witnesses from the Canadian Association of Real Estate Boards. On my right is Mr. F. N. McFarlane, President, and I will ask Mr. McFarlane to introduce the other members of his group. Mr. McFarlane.

**Mr. F. N. McFarlane (President, The Canadian Association of Real Estate Boards):** Mr. Chairman and hon. members, on my immediate right is Mr. P. Vineberg, Q. C., of Montreal, who has acted as our counsel and who will be our chief spokesman this morning; Mr. R. J. Dart, partner of Price Waterhouse & Company, Toronto, who has acted as our consultant. Mr. H. Dueck, of Winnipeg, one of my Vice-Presidents; Mr. H. P. Bell-Irving, of Vancouver, another of my Vice-Presidents; Mr. J. T. B. Jackson, Research Director of The Canadian Association of Real Estate Boards, Toronto, and Colonel J. A. Hutchins, General Counsel and Director of Information for the Montreal Real Estate Board.

Perhaps, Mr. Chairman, before handing over to Mr. Vineberg, it might be appropriate to say just a few words about our Association. We comprise some 85 local real estate boards, 10 provincial associations and some 25,500 individual members. Our membership includes some very large firms, but predominantly we are an Association of small businessmen. I might also mention, Mr. Chairman, that we include as associate members within our Association representatives of the federal Department of Public Works, Central Mortgage and Housing, the Royal Canadian Mounted Police and so on. I think it would be fair to say that those representatives of federal departments are in our Association to take advantage of our educational programs and statistical information which we are able to make available to them.

Our Association is devoted to the question of housing the Canadian people and housing Canadian business. I think it would be fair and honest to say

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 25 juin 1970

**Le président:** Messieurs, ce matin pour l'étude du Livre blanc sur la fiscalité, la réforme fiscale, nous avons parmi nous les représentants de l'Association canadienne des Chambres d'immeuble; à ma droite, M. McFarlane, président, que j'inviterai à présenter les membres de sa délégation. Monsieur McFarlane, vous avez la parole.

**M. F.N. McFarlane (Président, The Canadian Association of Real Estate Boards):** Monsieur le président et honorables députés. A ma droite, M. Vineberg, un avocat de Montréal qui est notre conseiller juridique et qui sera notre principal porte-parole ce matin. Ensuite, M. Robert J. Dart de la compagnie Price Waterhouse, société de Toronto, qui agit à titre de conseiller. Ensuite, M. Dueck, un de mes vice-présidents de Winnipeg. M. Bell-Irving de Vancouver qui est également vice-président de l'Association. Ensuite, M. Blair Jackson, directeur de la recherche de la Chambre d'immeuble de Toronto et M. Hutchins, conseiller général et directeur d'information pour la Chambre d'immeuble de Montréal.

Avant de donner la parole à M. Vineberg, monsieur le président, il conviendrait peut-être que je dise quelques mots de notre Association. Nous avons 85 chambres d'immeuble, 10 associations provinciales et quelque 2,500 membres particuliers. Nos membres comprennent par exemple, de grandes sociétés mais nous sommes surtout une association de petites entreprises.

Je pourrais ajouter, monsieur le président, que nous avons des membres associés au sein de notre Association qui représentent le ministère des Travaux publics, la Société centrale d'hypothèques et de logement, la Gendarmerie royale du Canada etc. Je peux, à juste titre, dire que ces représentants des ministères fédéraux sont au sein de notre association pour profiter de nos programmes d'éducation et des renseignements statistiques que nous leur communiquons.

Notre Association s'intéresse aux problèmes de logement des Canadiens et des entreprises canadiennes. Je pense qu'il est juste et honnête de dire que



*[Text]*

that historically we have never been a pressure group looking for special considerations, but when making representations to government, we have always endeavoured to be as objective as possible.

In closing I think I should mention that we endeavoured, in making our submission on the White Paper, to confine ourselves to those areas where we might be considered to have particular expertise. With those few remarks, Mr. Chairman, if it is your wish I will then pass over to Mr. Vineberg.

**The Chairman:** I would agree.

**Mr. P. Vineberg, Q.C. (Counsel and Chief Spokesman, The Canadian Association of Real Estate Boards):** Mr. Chairman and hon. members, based on past experience, it is my intention to limit my remarks severely.

Canada is committed to and needs at least 1 million housing units. We are concerned that there are aspects of the White Paper that are peripheral in their scope but which will have the effect of destroying that objective. A major part of our brief relates to the vexatious question of the taxation of gains on the sale of a principal residence. We agree with the authors of the White Paper who do not want to tax it, but where we part company is when they say they do not want to tax it, but because there might be an occasional situation where someone may make an occasional gain that ought to be taxed, a vast, comprehensive, cumbersome, upward structure is erected with certain gimmicky types of exception to achieve the rough and ready result that mostly it will not be taxed. We think that no element of revenue is involved at all and without reiterating the arguments that are to be found in the brief, there is so much disadvantage to the taxation of principal residences and so little advantage in this enormous balance of convenience in favour of what the White Paper calls the practical result, which would be to do what was done in England in the introduction of a capital gains tax to exempt gains on the sale of principal residences.

We also feel that in relationship to capital cost allowances, the White Paper says that it has served Canada well; we ought not to meddle with it at the present time. But for some strange reason which we do not feel to be fully justified in the White Paper itself, three elements that impinge most particularly on real estate are singled out and we feel that if there is to be a general review of the capital cost allowances at some future date, no decision should be reached on these matters except in the context of that general review; and that apart from that, any impingement on

*[Interpretation]*

traditionnellement nous n'avons jamais constitué un groupe de pression qui cherche à obtenir des faveurs particulières mais que nous avons toujours cherché à nous montrer aussi objectifs que possible en présentant nos instances.

Et, pour terminer, je pourrais ajouter que nous avons toujours cherché en présentant nos instances sur le Livre blanc, à nous limiter aux seuls secteurs qui exigent une compétence particulière. Donc, après ces quelques propos, monsieur le président, si vous le voulez, je céderai maintenant la parole à M. Vineberg.

**Le président:** D'accord, M. McFarlane.

**M. P. Vineberg, Q.C. (Counsel and Chief Spokesman, The Canadian Association of Real Estate Boards):** Monsieur le président, messieurs. . . J'ai l'intention de limiter beaucoup mes remarques, car j'ai déjà eu l'expérience de ce Comité.

Le Canada a besoin d'au moins un million d'unités de logements. Nous comprenons évidemment que certains aspects du Livre blanc ne permettront pas d'atteindre cet objectif et la plus grande partie de notre mémoire parle justement de la question vexatoire de l'imposition des gains de capitaux de la vente d'un immeuble: Nous ne sommes pas d'accord avec le Livre blanc lorsqu'il dit vouloir exempter d'impôts ces gains de capitaux parce qu'il y aurait une structure lourde pour l'imposition des gains de capitaux et qu'il y aurait ensuite tellement d'exceptions que ça ne donnerait rien. Sans revenir sur les arguments que l'on trouve dans le mémoire, on trouve plus d'inconvénients que d'avantages à l'imposition des résidents principaux à l'égard des résultats pratiques mentionnés dans le Livre blanc. D'ailleurs l'expérience de la Grande-Bretagne est très révélatrice à ce sujet.

Il y a également les allocations pour les coûts de capitaux. Le Livre blanc prétend que ça pourrait être avantageux pour la Canada, eh bien nous ne voulons pas nous en occuper pour l'instant mais pour quelques raisons qui ne semblent pas très bien justifiées dans le Livre blanc, trois éléments qui touchent notamment les Chambres d'immeuble sont signalés et je pense que s'il doit y avoir un remaniement complet des gains de capitaux, je ne pense pas qu'il faille en arriver à une décision sauf dans le contexte du remaniement général de la fiscalité. En outre, toute immixtion qui touche

## [Texte]

construction, housing, apartment residences, would be detrimental to the Canadian economy and to the Canadian public. We also have made representations about creditable taxes in relationship to real estate, but I do not emphasize that because I know that that has been dealt with by others before the Committee. Unless there are any further questions, it is not my intention to elucidate the nature of our presentation any further.

• 1120

**The Chairman:** Thank you, Mr. Vineberg. Mr. McFarlane, I understand that questions will be directed to Mr. Vineberg. If you prefer that someone else answer a particular question, you may so indicate.

Gentlemen, your brief has been circulated to members of our Committee and analysed and summarized by our adviser. The main subjects in the brief are capital gains on principal residence, rental properties, capital cost allowances, creditable tax, Canadian source income of non-residents, convention expenses, mortgage interest and income averaging. I yield to Mr. McCleave.

**Mr. McCleave:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to deal with only one area of questions. Mr. Vineberg and the Association have put the point very well when dealing with capital gains on principal residences.

Mr. Stanfield said that he had a house in Halifax with a large amount of land around it and he made the point that it should have been possible for some wise taxation system to catch him on the appreciation of his land but not tax him on the sale of the residence itself. I think the real problem is to find some formula that does not put everyone who ever sells a house to a great deal of bother and a whole lot of government people to the bother of finding out whether the truth is being told or something else, but to deal with it on the basis of what I call the Stanfield type of case.

**Mr. Vineberg:** I can quite understand, Mr. McCleave. I happen to have been in Halifax yesterday and everything, especially the land, looked very beautiful. It was an exceptional day. But you have come to the heart of what I think is the reason for the difficulty and that is the definition of a principal residence. We would not conceive that if a man owned a vast estate that that is his principal residence. A principal residence would be defined in such a way as to include the home and the general land appendages immediately to the home. But if it happened to include vast holdings we would not concede that normally to be part of the principal residence. The problem is one of

## [Interprétation]

les appartements, l'habitation, le logement, serait au détriment de l'économie canadienne et de la population canadienne. Nous avons parlé, en outre, des avoirs fiscaux. Je sais que d'autres en ont parlé ici au Comité et je n'y reviendrai pas. Donc, à moins qu'il y ait d'autres questions, je ne vais pas faire de commentaires plus longs à ce sujet.

**Le président:** Merci, monsieur Vineberg. Je pense, monsieur McFarlane, que les questions seront d'abord adressées à M. Vineberg et puis, il pourra ensuite inviter un autre membre de sa délégation à y répondre.

Messieurs, vous avez sans doute reçu une analyse et un résumé du mémoire de l'Association canadienne des chambres et immeubles fait par notre conseiller. Il s'agit des gains de capitaux, des propriétés locatives, des avoirs fiscaux, des sources de revenus, des dépenses et des frais de congrès et de représentation, des taux d'intérêt pour les hypothèques ainsi que du revenu. Je cède la parole à M. McCleave.

**M. McCleave:** Je voudrais ici aborder une seule question; M. Vineberg a très bien précisé la question en ce qui concerne les gains de capitaux sur la résidence principale.

M. Stanfield a bien précisé la question quand il a mentionné la vente de sa maison et de son grand terrain à Halifax. Un bon système de taxation aurait pu évaluer son terrain mais non imposer la vente de la résidence elle-même. Il s'agit en tout cas de trouver une formule qui n'imposerait pas à tous ceux qui vendent une maison des difficultés trop considérables, et aux agents du gouvernement de savoir si la vérité a bel et bien été dite. Il faudrait trouver une solution au problème en nous basant sur le cas Stanfield.

**M. Vineberg:** Eh bien! j'étais à Halifax hier... Il faisait très beau d'ailleurs. Donc, vous touchez au problème et à la difficulté particulière ici. Il s'agit de définir la résidence principale. Nous ne concevons pas, par exemple, que si un homme a un vaste territoire, qu'il soit considéré comme sa résidence. Il s'agit plutôt du petit terrain qui entoure immédiatement la maison. Donc, normalement, un grand terrain comme ça ne ferait pas partie de la résidence principale. Il s'agit de définir quelle serait la résidence principale. Je pense que la résidence principale est une chose unique, personne ne peut en avoir deux et alors, la résidence principale devrait être libre d'impôt. Nous ne parlons



[Text]

defining what is the appropriate principal residence. But of course no one can have more than one principal residence and it is only the residence essentially that should be tax free. We do not make any claim for any large estates that may be attached to a residence.

**Mr. McCleave:** Does the United Kingdom formula appeal most to your Association?

**Mr. Vineberg:** Yes, because of its simplicity. It is very clear-cut. It just says that principal residences when sold should not be subject to a capital gains tax. I am not familiar with the precise definition. I have seen it but I do not have it in front of me at the moment.

**Mr. McCleave:** So this is probably where you would recommend us to go for an easier formula?

**Mr. Vineberg:** Yes. I have no doubt that our draftsmen, having taken advantage of English draftsmanship and experience, could perhaps improve upon it. But that might be a useful starting point.

**Mr. McCleave:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Vineberg, how much land should be considered part of a principal residence?

**Mr. Vineberg:** That is a matter which I perhaps would not be competent to determine, and I do not think that we want to take any particular stand on that. We have in mind, shall we say, a small lawn. We can conceive that a farm might be in a different situation. Broadly speaking, a matter of an acre or a half an acre, or whatever was considered to be appropriate is something that we have in mind. But I think we would leave that to the ultimate draftsmen, based upon their technical analysis of what would be the most exact way of dealing with it.

**The Chairman:** Mr. Whicher, followed by Mr. Saltsman.

**Mr. Whicher:** I have a question or two, Mr. Vineberg.

The United States have taxes on residences but there does not seem to be too much widespread dissatisfaction about this. Can you tell me why?

**Mr. Vineberg:** There are several reasons in the United States. First of all they allow a lot of expenses

[Interpretation]

pas ici d'un grand domaine qui fait partie de la résidence.

**M. McCleave:** D'après ce qui s'est passé en Angleterre, par exemple, est-ce que votre Association cherche justement à garder ce principe adopté par les Britanniques?

**M. Vineberg:** Oui, justement, parce que c'est très simple, c'est très clair et net. Ça dit que la vente d'une résidence principale devrait être soumise à l'impôt sur les gains de capitaux.

**M. McCleave:** Alors, si nous nous tournions de ce côté-là, ce serait probablement la formule la plus simple?

**M. Vineberg:** Oui. Sans doute aurions-nous avantage à partir de l'expérience britannique.

**M. McCleave:** Je vous remercie.

**Le président:** Monsieur Vineberg, combien de pieds carrés de terrain devraient être considérés comme résidence principale?

**M. Vineberg:** Eh bien, je ne voudrais pas me prononcer là-dessus. Nous pensons ici à un petit terrain, à un petit gazon. Pour une ferme, ce serait différent évidemment; mais d'une façon générale, ce serait peut-être une acre ou un demi-acre. En tout cas, je pense que les rédacteurs après une étude technique pourront arriver à préciser davantage cette question.

**Le président:** M. Whicher, ensuite M. Saltsman.

**M. Whicher:** J'ai une question ou deux, à poser monsieur Vineberg. Aux États-Unis, il y a des impôts sur les résidences. Il ne semble pas y avoir de mécontentements à ce sujet. Savez-vous pourquoi?

**M. Vineberg:** Il y a plusieurs raisons aux États-Unis. D'abord, on permet beaucoup de déductions non

## [Texte]

which are not allowed here—interest on the mortgage, taxes and the like—and, secondly, there are very generous rollover provisions so that when you sell your home and you buy another you are not subject to the capital gains tax and therefore it is not nearly as onerous. Now we are projecting in the White Paper a rollover but it is limited to where you are changing your employment from one place in Canada to another.

**Mr. Whicher:** If the principle of the White Paper proposal for taxing residence is to be retained what would you consider to be an acceptable or a suggested alternate as far as \$1,000 and \$150 deductions are concerned?

**Mr. Vineberg:** Well, that is precisely the point. We do not challenge \$1,000 as being an unreasonable figure and that another figure would be more reasonable. We rather think that any figure would be unreasonable. You cannot have a single measurement which would equally apply across the country irrespective of the degree change in the consumer price index or the amount of inflation or otherwise and irrespective of local variations. So that any figure, whatever it might be, is bound to be arbitrary under some circumstances and unfair to some. The differential is wrong. We find trouble with the principle of it. Not that if they had thought of \$1,200 instead of \$1,000 that would be so much better, but rather the whole idea of trying to take a rough measurement of \$1,000 a year runs counter to our experience, because you cannot in advance measure the degree of inflation or the attrition of the purchasing power of the currency or the uniform degree of such changes throughout the country.

**Mr. Whicher:** A couple of days ago we had the Province of Ontario brief, which in my opinion was rather good. They suggested that residences under \$100,000 should not come in this category. Have you any figure at all in mind?

**Mr. Vineberg:** Well, we do not think there are many residences . . .

**Mr. Whicher:** You are against it, period. Is that it?

**Mr. Vineberg:** I did not think there were many residences above that figure.

**Mr. Whicher:** You know there are.

**Mr. Vineberg:** And I would think the residences above that figure are not so easy to sell at any gain at all.

## [Interprétation]

permises ici; par exemple, l'intérêt sur les hypothèques. Et deuxièmement, il y a des dispositions de roulement. Par exemple, si vous vendez votre maison et si vous en achetez une autre, vous n'êtes pas assujettis à l'impôt sur les gains de capitaux, tandis qu'au Canada, vous êtes limité si vous changez d'emploi et de ville.

**M. Whicher:** Si le principe du Livre blanc pour l'imposition des résidences était retenu, quelle serait, à votre avis, une solution de rechange appropriée en ce qui concerne les déductions de \$150 et de \$1,000?

**M. Vineberg:** Nous ne disons pas que \$1,000 n'est pas raisonnable. On ne peut pas avoir une seule mesure qui s'appliquera dans tout le Canada sans tenir compte des changements de l'indice des prix à la consommation et sans tenir compte des variations locales. Tout chiffre, quel qu'il soit, devra être arbitraire dans certaines circonstances, injuste pour certains. Je pense que le principe est mauvais. Evidemment, ce n'est pas dire que \$1,200 était mieux que \$1,000. Mille dollars par année, c'est à l'encontre de notre expérience parce que ça ne tient pas compte de la dévaluation du pouvoir d'achat ou de l'inflation, etc. . . .

**M. Whicher:** Il y a deux jours, nous avons eu le mémoire de la province d'Ontario qui était excellent, à mon avis. On a laissé entendre que les résidents qui gagnaient moins de \$100,000 ne devraient pas être dans cette catégorie.

**M. Vineberg:** Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de résidents au-delà de ces chiffres.

**M. Whicher:** Vous êtes contre, un point, c'est tout; n'est-ce pas?

**M. Vineberg:** Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de résidents au-delà de ces chiffres.

**M. Whicher:** Vous savez qu'il y en a.

**M. Vineberg:** Et je ne pense pas que ces résidences puissent se vendre si facilement.



[Text]

Mr. Whicher: You see them every day in the Toronto newspapers.

Mr. Vineberg: Above \$100,000?

Mr. Whicher: Absolutely.

Mr. Vineberg: Well, that is perhaps a very expensive place in Canada in which to live. But in any event we had not in mind any particular level where we would draw a distinction. We would think that principal residences should be exempt from capital gains and that on the capital loss side they are exempt and should be so exempt.

Mr. Whicher: That is all I wanted to ask, Mr. Chairman.

I hope the gentlemen who have come here today appreciate the fact that it is not because of any lack of interest the questions are somewhat brief. The fact is we have had so many briefs and so many problems brought up that are similar to yours. We do appreciate your coming.

Mr. Vineberg: Thank you very much.

The Chairman: Mr. Saltzman.

Mr. Saltzman: Thank you, Mr. Chairman. I think it is fairly obvious that a problem is emerging on this question of valuation. We have heard this from many, many sources and there is a difficulty. There is the shortage of qualified people to do this job and the amount of work that would be involved for the individual homeowner. Now in Ontario they have moved towards a new method of assessment, assessment at market values and presumably they will be refining their methods of assessment as they go on from year to year. I presume this would be used as the basis for expropriation and things of this type. Let us say the market value of municipal assessment could not be used for valuation purposes to eliminate much of this. Instead of each person having to evaluate their own home or getting an assessor in, since this is being done on a province wide basis and it looks as though it is going to be refined, could we not speak to the provinces and ask them to set up a system that could be used federally as well as provincially for purposes of valuation?

Mr. Vineberg: Our brief does mention that practically the only semi-official way of valuing outside of subjective valuation taxpayer by taxpayer would be precisely municipal valuation. We mention that that has been improving. I think we had in mind precisely

[Interpretation]

M. Whicher: On en voit annoncées tous les jours dans les journaux de Toronto.

M. Vineberg: Au-delà de \$100,000?

M. Whicher: Pour sûr.

M. Vineberg: Eh bien, je suppose que Toronto est une ville très chère au Canada. En tout cas, nous ne pensions pas à un niveau particulier où on établirait une ligne de démarcation. Nous pensons que la résidence principale devrait être exemptée.

M. Whicher: C'est tout ce que je voulais demander, monsieur le président. Je voudrais ajouter, j'espère que les témoins ici ne pensent pas que nous manquons d'intérêt à ce sujet si nos questions sont courtes, c'est que nous avons entendu tellement de mémoires sur les mêmes problèmes. Nous vous remercions d'être venus devant nous.

M. Vineberg: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Saltzman.

M. Saltzman: Il est bien évident que le problème découle de l'évaluation. Nous en avons entendu parler par bien des gens et il s'agit d'une difficulté... Il y a en somme pénurie de personnel compétent pour procéder à l'évaluation et ceci implique beaucoup de travail pour le particulier. En Ontario, par exemple, on est passé à une nouvelle méthode d'évaluation selon la valeur du marché et l'on perfectionnera cette méthode d'évaluation d'année en année. Ceci sera utilisé comme norme pour l'expropriation et pour d'autres choses également. Est-ce que cette méthode d'évaluation municipale selon la valeur du marché ne pourrait pas éliminer les problèmes posés par le fait que les gens engagent leur propre évaluateur? Ceci se fait dans les provinces, dans certaines provinces sur cette base. Est-ce qu'on ne pourrait pas demander aux provinces justement de mettre au point une méthode qui pourrait être utilisée au niveau fédéral et au niveau provincial?

M. Vineberg: Notre mémoire en parle et je pense que la façon semi-officielle de le faire serait justement au moyen de l'évaluation municipale. Nous pensons que c'est ce qui se passe justement en Ontario, mais nous ne pourrions pas le réaliser tout de suite. Je pense que

## [Texte]

the Ontario situation. But of course it would be a long time before we could achieve it.

I believe that Mr. Bell-Irving of Vancouver wants to add something on the subject of valuation. I might add, Mr. Saltzman, that many of the people represented by this group are valuers and it might be thought that they would have professional interest in this kind of system, but really we do not think it is in the interest of the country to have to have everything valued in this way.

**Mr. H. P. Bell-Irving, (Vice-President, The Canadian Association of Real Estate Boards):** Mr. Chairman, I am a qualified real estate appraiser and have been engaged in this work for a good many years. It has been my experience, and it is well accepted, that the municipal assessors of Canada do an excellent job but it is impossible for them to be explicit in valuing one property. They are working on formulas, on certain guidelines, and the exigencies of the market are not really available to them. Assessors, although they may be expert and hard-working, may be far off in their estimate of the value of any one property. So it is not good evidence. As an appraiser I never would use the assessor of the assessment as evidence of value. I think we are wrong in trying to do that.

● 1130

**Mr. Saltzman:** If this is the case, then it poses a very real problem in other areas, because people are going to have to pay municipal taxes on the basis of these assessments. There seems to be a widespread acceptance on the part of people to pay their realty taxes on this basis, which in some cases are of far more immediate concern to them than the possibility they may sell a home, in most cases once in a lifetime.

If people are prepared—because after all not even two professional assessors will always agree on what a house is worth, we recognize there is a gray area there—to accept the limitations of that kind of assessment for realty taxes, would it not also be acceptable for the payment of capital gains tax?

**The Chairman:** Mr. Saltzman, I understand Mr. McFarlane would like to make some comments on your question.

**Mr. Bell-Irving:** Mr. Chairman, very often the tax assessor is, in fact, low in his estimate and obviously not attacked by the owner. On the odd occasion when he is high, he is attacked in the court of revision and very often there is an adjustment made.

**The Chairman:** Mr. McFarlane.

## [Interprétation]

M. Bell-Irving de Vancouver aurait quelque chose à ajouter à ce sujet. J'ajouterai, monsieur Saltzman, que plusieurs des délégués ici présents sont des évaluateurs et que par conséquent, ils manifestent un intérêt professionnel à ce sujet. Mais nous ne pensons pas qu'il soit dans l'intérêt du Canada d'évaluer toutes choses ainsi.

**M. H. P. Bell-Irving (vice-président, The Canadian Association of Real Estate Boards):** Monsieur le président, nous travaillons dans ce domaine depuis un bon nombre d'années et d'après mon expérience, il est bien accepté que les évaluateurs municipaux au Canada font un excellent travail, mais il leur est impossible d'être explicites lorsqu'il s'agit d'évaluer une propriété; ces gens travaillent d'après des formules, d'après certains principes directeurs et les exigences du marché ne leur sont pas toujours connues. Donc, il serait impossible pour eux d'arriver à des précisions plus grandes que celles-là, même si ce sont des experts qui travaillent beaucoup, ils peuvent être parfois assez loin de l'évaluation réelle. Donc, ce n'est pas une preuve concluante et à titre d'évaluateur, je n'utiliserais jamais l'évaluation d'un évaluateur comme preuve nette d'une évaluation.

**M. Saltzman:** Ceci pose des problèmes considérables dans d'autres domaines, car les gens devront payer des taxes foncières d'après ces évaluations municipales. Les gens acceptent généralement de payer les taxes sur les biens fonciers d'après cette norme et c'est souvent une préoccupation beaucoup plus immédiate que la possibilité éloignée de vendre la maison.

Donc, si les gens sont disposés, et compte tenu même des limites que vous avez mentionnées, nous reconnaissons qu'il y a une zone grise ici. Il est difficile pour deux évaluateurs de s'entendre sur la valeur d'une maison. Mais, est-ce que cette évaluation aux fins d'imposition foncière ne serait pas acceptée d'autre part pour l'impôt sur les gains de capital?

**Le président:** M. Saltzman, M. McFarlane voudrait peut-être faire des commentaires sur cette question.

**M. Bell-Irving:** Très souvent, l'évaluateur estime la propriété à un niveau assez bas, ce qui satisfait le propriétaire. Si elle est haute, elle est parfois discutée dans les cours de revision, il y a un rajustement subséquent.

**Le président:** Monsieur McFarlane.



[Text]

**Mr. McFarlane:** I think there is another point here. In the equalization of assessments in Ontario, undoubtedly there will be greater justice in the future relating municipal taxes or local taxes to the actual accommodation. But when we talk in terms of capital gains, we are talking in terms of market values and you can have very widespread variations in marketplaces that are adjacent to one another. I think it would rule out assessments as being a reliable guide.

**Mr. Saltzman:** There would be a kind of poetic justice to the whole thing. If people argue for a lower assessment on their house at the time it was being assessed and said: "Yes, that is the value of the house", then later on they sold it at a higher price, and having originally undervalued their home in order to save themselves municipal taxes, they would pay a more substantial capital gain.

It is like a claims race when you go to the race-track, if you undervalue the horse someone is going to pick it up. There is an interest in people putting an accurate value on their assets in that particular case and if they have undervalued their home or accepted the lower value, then perhaps they should pay the higher capital gains tax.

**Mr. McFarlane:** I do not think it follows, because we are dealing on the one hand with accommodation as related to a municipal tax and on the other hand with what that accommodation is worth in the marketplace; and they are two different things.

**Mr. Saltzman:** I do not really see them as different things. If your municipal taxes are supposed to be based on market value and you are supposed to be paying taxes on that basis, then you should also be prepared to pay capital gains tax on the same basis.

**Mr. McFarlane:** In a dynamic real estate market you would have to be changing your municipal assessments in periods of months, because you can have wide variations in the marketplace in a very short period of time.

**Mr. Saltzman:** You would have a base period. Let us say in 1970 a person's home is assessed at a certain figure and he accepts that figure at market value. For argument sake, let us say the home is assessed for \$25,000 for realty tax purposes and in 1975 he sells it for \$35,000. You have, first of all, his own acceptance of the value of the home in 1970; then you have the market statement, in other words the money he got for the house in 1975 and that could be considered

[Interpretation]

**M. McFarlane:** Je pense qu'il y a un autre point en ce qui concerne la péréquation des évaluations en Ontario. Il n'y a pas de doute qu'il y aura plus de justice à l'avenir, en rattachant les taxes municipales ou locales à l'immeuble, au bâtiment lui-même.

Mais, lorsque nous parlons de gains de capital, nous parlons des valeurs du marché et là, évidemment, vous pouvez avoir un écart considérable, si bien que cette méthode en elle-même éliminerait l'évaluation comme guide fiable, si je puis dire.

**M. Saltzman:** Evidemment, il s'agit d'être juste, si les gens veulent avoir une évaluation plus basse sur leur maison au moment de l'évaluation, ils disent très bien, c'est la valeur de la maison fondée sur la valeur du marché. Et plus tard, ils la vendent plus cher qu'évaluée par la municipalité, mais ils doivent ensuite payer des impôts de gains de capitaux plus élevés.

Quand vous allez aux courses, par exemple, si vous sous-évaluez le cheval, quelqu'un d'autre le prendra. Donc, les gens ont un certain intérêt à évaluer leur propriété de cette façon-là et s'ils acceptent la valeur plus basse, ils devront probablement payer un impôt de gains de capital plus élevé.

**M. McFarlane:** Je ne crois pas que cela s'ensuive parce que nous considérons ici le bâtiment en fonction de la taxe municipale d'une part, et d'autre part sa valeur sur les marchés d'immeubles; ce sont deux choses différentes.

**M. Saltzman:** Je ne crois pas; si vos taxes municipales sont basées sur la valeur du marché, je pense que vous devez être disposé à payer les impôts de capitaux sur la même base.

**M. McFarlane:** Oui, dans un marché d'immeubles dynamique, je pense qu'il faut changer les évaluations municipales en quelques mois même, car vous pouvez avoir des écarts considérables sur les places, au cours d'une très brève période.

**M. Saltzman:** Disons qu'il y a une période de base, disons qu'en 1970 une maison est évaluée à un certain chiffre et que l'évaluation est acceptée par le propriétaire. Disons que l'évaluation est de \$25 mille pour l'impôt foncier. Et en 1975, il revend pour \$35 mille. Il faut tenir compte du fait qu'il accepte la valeur de la maison en 1970 et la somme qu'il obtient en 1975 pourrait être considérée comme l'extension du gain de capital. Si vous ajoutez un élément, pour ce qui semble

[Texte]

the extent of the capital gain. If you allow an element in there for what you think is a normal market appreciation, some valuation could be made for that purpose.

**Mr. R. J. Dart (Consultant, Price Waterhouse & Company):** May I make a comment on that?

**Mr. Saltsman:** Yes.

**Mr. Dart:** The valuation is only a problem at V-Day. Thereafter of course you have the cost of a house acquired after that date. Our problem then is how do we value all the homes in Canada on one day? Your suggestion to use the municipal assessment basis would only work if all provinces of Canada had a consistent basis of assessment on valuation day. If they achieve this consistent basis five years from now it is of no assistance to the White Paper.

**Mr. Saltsman:** Yes, but in Ontario where they have it there would not be the need to have the valuation made. In those provinces which have not moved to that assessment situation, I agree it is a different kind of problem.

**Mr. Dart:** I believe even Ontario has not reached it consistently. For example, my own house is not valued on the current market basis yet.

**Mr. Saltsman:** Yes, but when they do reach this, would you agree . . .

**The Chairman:** Mr. Saltsman, there was a remark made by Mr. McFarlane which I think should be registered.

**Mr. McFarlane:** I simply commented "nor is mine."

**Mr. Saltsman:** That was a very important comment to be registered.

I would not see any great objection towards people evaluating their own homes and paying municipal taxes accordingly. I would be very much inclined to permit this sort of thing; let a person value his own home, within limits, and let that stand for capital gains purposes or for real estate purposes. Because this is what the insurance industry does to some extent and they pay claims based on that.

**Mr. Dart:** Could I make the point that if we followed your suggestion people in Ontario who are on the fair market value basis would use that basis for capital gains tax purposes and everyone else in Canada

[Interprétation]

être une évaluation normale du marché, une évaluation pourrait être faite à cette fin.

**M. R. J. Dart, conseiller, Price Waterhouse & Company:** S'il vous plaît, puis-je faire un commentaire?

**M. Saltsman:** Faites.

**M. Dart:** C'est un problème seulement le jour de l'évaluation. Il faudrait évaluer toutes les maisons du Canada en un seul jour. Vous suggérez d'utiliser l'évaluation municipale. Cela fonctionnera seulement si toutes les provinces ont le même système. Mais si l'on ne réussit à s'entendre sur une base que dans cinq ans, cela ne sera d'aucune utilité pour le Livre blanc.

**M. Saltsman:** Mais, en Ontario, où ils utilisent déjà ce système, il n'est pas nécessaire de faire l'évaluation. Je suis d'accord avec vous, que dans les provinces où on n'est pas arrivé à cette évaluation, c'est un problème différent.

**M. Dart:** Même l'Ontario n'y est pas arrivé parfaitement. Par exemple, ma propre maison n'est pas encore évaluée à la valeur actuelle du marché.

**M. Saltsman:** Oui, mais lorsque ce sera fait, serez-vous d'accord . . .

**Le président:** Je m'excuse, monsieur Saltsman, M. McFarlane a fait une observation. Je pense qu'il faudrait en tenir compte.

**M. McFarlane:** J'ai simplement dit: «la mienne non plus.»

**M. Saltsman:** Voilà une remarque très importante.

Je ne verrais pas d'objection à ce que les gens évaluent eux-mêmes leur propriété et paient leurs taxes municipales d'après cette valeur et que cela peut servir également à des fins de gains de capitaux ou d'impôts fonciers. C'est ce que les assurances font. Les réclamations sont fondées sur cela.

**M. Dart:** Pour donner suite à ce que vous avez dit, les gens d'Ontario se serviraient de cette base et tout le monde, au Canada, se servirait de la valeur marchande. Je ne voudrais pas être un Ontarien dans cette



*[Text]*

would use fair market value. I would not want to be a person in Ontario in that position, because I still feel the assessors have a tendency to undervalue and to the extent they do as suggested by the other member on the panel it would place them in an unfair position.

The Chairman: Mr. Vineberg.

Mr. Vineberg: Mr. Saltsman's suggestion reflects something that I understand operates in Italy when they sell art objects for export. They have a tax on the value of the art objects and they allow every exporter to fix his own value and they do not question it. There is only one condition: the government is entitled to buy the art object at the price that he chooses to place on it.

Mr. Saltsman: And I suggest we should do the same thing. You take a \$50,000 house and you value it at \$20,000 then you have the opportunity of picking it up. The government can pick it up at that value.

Mr. Vineberg: I think the discussion itself highlights the arbitrary and uncertain nature of the whole idea of a tax on principal residences. It will not be very exact that way; it will not be dependent upon true valuation; there will be a great deal of subjectivity. Perhaps people will not think exclusively in terms of objective of considerations nor even by a fair appraisal of what is the fair value, but rather their expectation of how much the price is going to go up in the future.

Mr. Saltsman: Perhaps we should give them that freedom. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Leblanc.

Mr. Leblanc (Laurier): Thank you, Mr. Chairman. I would like to refer to the English version of the brief, on pages 7 and 8, where you discuss the capital gains tax. Apparently you are making a distinction between the short-term capital gain and the long-term capital gain. Would your conception of that differentiation between the two gains apply to all types of assessment?

Mr. Vineberg: In relation to the capital gains tax, when you think of a capital gain made within a period of six months or even a year, it is very similar to ordinary income; the White Paper is more impressive in assimilating a capital gain to ordinary income where

*[Interpretation]*

position, car je pense que les évaluateurs ont tendance à sous-évaluer et c'est ce que l'autre témoin a suggéré. Ce serait donc une position injuste.

Le président: Monsieur Vineberg.

M. Vineberg: Je pense que la situation de M. Saltsman est un exemple de ce qu'on fait en Italie, lorsqu'on vend des objets d'art pour l'exportation. Il y a une taxe sur la valeur de l'œuvre d'art, tous les exportateurs peuvent fixer leur propre valeur. Il n'y a qu'une seule condition: le gouvernement a le droit de racheter l'objet au prix de l'évaluation.

M. Saltsman: Nous devrions faire la même chose. Alors, si l'on évalue une maison de \$50 mille à \$20 mille, le gouvernement peut la racheter à ce montant.

M. Vineberg: La discussion indique la nature arbitraire et incertaine d'un impôt sur la résidence principale. Ce ne sera pas très exact de cette façon. Cela ne sera pas basé sur l'évaluation réelle. Il y aura beaucoup de subjectivité. Il ne s'agira pas uniquement de considérations objectives mais de savoir jusqu'à quel point le prix augmentera à l'avenir.

M. Saltsman: On devrait peut-être leur donner cette liberté.

Merci monsieur le président.

Le président: Monsieur Leblanc.

M. Leblanc (Laurier): Merci monsieur le président. Je voudrais me référer à la version anglaise du mémoire, aux pages 7 et 8, où l'on a étudié l'impôt sur les gains de capitaux.

Il semble que vous établissez une distinction entre les gains de capitaux à court terme et les gains de capitaux à long terme. Alors, quel est le principe de cette distinction? Est-ce que cela s'applique à tous genres d'avoir?

M. Vineberg: Au sujet des gains de capitaux. Un gain de capital réalisé au cours d'une période de six mois est semblable à un revenu. Et le Livre blanc assimile cela plus à un revenu que lorsqu'il s'agit de gains de capitaux réalisés au cours d'une brève période.

## [Texte]

it is dealing with a very short-term gain within a year. On the other hand, if you have a capital gain that develops over 15 years—to take the other extreme—it is unfair to consider that as something which is accrued within the single year. Our income tax system is after all, based on a year-to-year evaluation which may be fair for the sort of thing that comes in regularly; but it is very unfair for long-term capital gains which, by definition, come in irregularly.

Very generous averaging provisions, such as those foreshadowed in the Carter report, are absent in the White Paper. Taxation of capital gains at proportionately progressive rates moving upward quite rapidly would be most unfair to those who have taken a long time to earn their capital gains. But in this section we are dealing with capital gains in general and not in relationship to real estate or principal residences or anything else like that.

● 1140

I have a comment generally in relation to capital gains. We indicate that we feel that there is a strong case for capital gains, but we feel that there is also a case for capital gains at lower than normal rates.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Consequently your remarks here apply to all types of assessments that are mentioned in the White Paper proposals to be taxed as capital gains. But you make the distinction between short-term and long-term.

**Mr. Vineberg:** That is right.

**Mr. Leblanc (Laurier):** How would you tax the short-term capital gains?

**Mr. Vineberg:** Well, it would seem to us that we cannot . . .

**Mr. Leblanc (Laurier):** Suppose I have a principal residence for six months and then I sell it at a profit of \$3,000. Then I buy another principal residence and after another year buy another one.

**Mr. Vineberg:** There is a suggestion in our brief that where there is a very short-term gain on a principal residence, as in the illustration that you have given, a presumption might be created that it is not truly a principal residence. It is a rebuttable presumption, and the taxpayer might be able to prove the contrary. But if he bought three successive principal residences and held each of them for six months, as in your illustration, our brief suggests that it should be

## [Interprétation]

D'autre part, si vous avez un gain de capitaux accumulé au cours d'une période de quinze ans, il est injuste de considérer cela comme un gain d'une seule année, car l'impôt est basé sur une évaluation annuelle qui peut être juste pour les revenus réguliers, mais qui est injuste pour les gains de capitaux à long terme qui sont irréguliers.

Les dispositions pour établir des moyennes qui sont mentionnées dans le rapport Carter sont absentes du Livre blanc. L'imposition des gains de capitaux à un taux progressif rapide serait très injuste pour ceux qui ont accumulé leur capital sur une longue période. Mais ici il s'agit de gains de capitaux en général, non pas par rapport à l'immeuble ou à la résidence principale.

C'est un commentaire général sur les gains de capitaux et nous disons qu'il y a de bonnes raisons de les imposer mais il y a de bonnes raisons aussi de les imposer à un taux plus bas.

**M. Leblanc (Laurier):** Par conséquent vos observations ici s'appliquent à tout genre d'avoirs mentionné dans les propositions du Livre blanc.

Mais vous faites une distinction entre les gains réalisés à court terme et à long terme.

**M. Vineberg:** C'est cela.

**M. Leblanc (Laurier):** Comment imposeriez-vous les gains de capitaux à court terme?

**M. Vineberg:** Et bien, il nous semble que nous ne pouvons pas . . .

**M. Leblanc (Laurier):** Supposons une maison que j'achète et que je revends six mois plus tard avec un bénéfice de \$3,000. Ensuite j'achète une autre résidence principale, et encore une autre l'année suivante.

**M. Vineberg:** On dit, dans notre mémoire que lorsqu'il y a un gain à très court terme sur la résidence principale comme dans l'exemple que vous venez de donner, on peut supposer que ce n'est pas vraiment une résidence principale. Cela peut être discuté et l'on peut toujours prouver le contraire. Mais si l'on achète trois résidences principales en si peu de temps, notre mémoire suggère qu'on peut dire qu'il ne s'agit pas d'une résidence principale.



[Text]

presumed, barring evidence to the contrary, that this was not a true principal residence.

There are exceptional cases. He might work for a firm that moved him away, and we suggested that the rollback idea fits in perfectly with that. If he has an explanation that his firm moved him from A to B to C and that was the reason for it, then it would be the sale of a principal residence.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Or the other explanation would be moving from one part of the country to another. Apart from that, if you move very often from one principal residence to another one, you are apt to be taxed under the Act as it is now.

**Mr. Vineberg:** As it is now, you are likely to be taxed on it.

**Mr. Leblanc (Laurier):** It does not change very much.

**Mr. Vineberg:** No.

**Mr. Leblanc (Laurier):** You say here at 11 on page 7 that:

To move at one fell swoop from a 53 year old system where capital gains are tax free to . . .

How will you envisage taxation as capital gains by this year putting on for instance 10 per cent and next year 15 per cent and so on?

**Mr. Vineberg:** We notice, of course, that while the White Paper speaks of a maximum 50 per cent rate, to begin with they keep to the maximum 80 per cent rate, and it takes five years to come to that objective. So we are at a particularly extreme level if a long-term capital gain might be subject to tax at these very high rates. But secondly, it is our case that they should not be taxed at the normal rates at all.

It would perhaps be fair to tax them at half the rates, in which event we would envisage that they would be subject to tax at half the rates right away.

**Mr. Leblanc (Laurier):** As a matter of principle, you are for a capital gains tax at any rate, because that is the first sentence you have in your brief.

**Mr. Vineberg:** Yes.

**Mr. Leblanc (Laurier):** You say:

A capital gains tax appears fair and equitable.

[Interpretation]

Il y a des exceptions. On peut déménager pour son emploi. Si son employeur l'a fait déménager, ce serait considéré comme résidence principale.

**M. Leblanc (Laurier):** Une autre explication serait le fait de déménager d'une partie du pays à l'autre. Mais si vous déménagez souvent d'une résidence principale à une autre, vous serez imposé selon la loi actuelle.

**M. Vineberg:** La loi actuelle prévoit que vous serez imposé.

**M. Leblanc (Laurier):** Cela ne change pas grand-chose.

**M. Vineberg:** Non.

**M. Leblanc (Laurier):** Vous dites ici au paragraphe 11, page 7 du mémoire, en Anglais:

Faire disparaître une méthode vieille de cinquante-trois ans, qui n'impose pas les gains de capital, et en adopter une où ces gains sont soudainement imposables à plein taux . . .

Par exemple, cette année on pourrait les imposer à 10 p. 100 l'an prochain à 20 p. 100 est-ce cela?

**M. Vineberg:** Tandis que le Livre blanc parle d'un taux maximum de 50 p. 100 il y un maximum de 80 p. 100, et il faut cinq ans pour y arriver. Un gain de capital à long terme soumis à cette très forte imposition est un cas extrême. Il ne devrait pas être imposé au taux normal; il serait peut-être juste d'imposer à la moitié du taux et dans ce cas, nous envisageons qu'on pourrait imposer au demi taux tout de suite.

**M. Leblanc (Laurier):** En principe, vous êtes en faveur de l'imposition des gains de capitaux car c'est la première phrase de votre mémoire.

**M. Vineberg:** Oui.

**M. Leblanc (Laurier):** Vous dites:

Un impôt sur les gains de capitaux semble juste et équitable.

## [Texte]

Mr. Vineberg: We think that . . .

**Mr. Leblanc (Laurier):** But then it is the way that we propose to tax those assets whenever they are realized. You make a distinction between unrealized capital gains and realized capital gains?

**Mr. Vineberg:** Oh, yes. We would not be in favour of ever taxing unrealized capital gains. The only area that might be debatable is the departure tax, and our brief does not take a position on that one way or the other. I do not think I am authorized on behalf of this group to make any particular comment about it.

**Mr. Leblanc (Laurier):** I quite appreciate that.

You were mentioning that we are in need in Canada of one million houses a year. What proposal in particular in the White Paper would affect the building of those one million houses? Is it not more the shortage of available mortgages or the high interest rate, rather than the proposal in the White Paper?

**Mr. Vineberg:** Admittedly the absence of money is a very important criterion, but it is all the more important not to add to it, not to make it more difficult. Among the features of the White Paper that we think are harmful is first of all the taxation of principal residence. We think that people will be less inclined to buy their own homes if they are subject to the vagaries of possible tax on the gain. Secondly, we think that the three changes in depreciation would be most untimely, because they would discourage building.

The one million does not refer only to homes. It would refer to apartment units and residential duplexes and triplexes and the like. An individual investor is literally encouraged by the capital cost allowance system, as you know very well, at the beginning. It gives him more of a break to begin with, subject to being perhaps treated worse in future years. The implication in the White Paper is that there are some individual investors who are putting up apartments who would not otherwise be doing it. We say so much the better, of course, because if they are doing it when otherwise they would not do it, that is an incentive that is very desirable at the present time.

The White Paper says that if the result of that is to reduce his income below income from other sources, he will not be allowed to offset it. I quite acknowledge that there seems to be a considerable degree of equity in the appearance of it. But if it has the result of discouraging residential building, we ask whether this is the time to introduce it, because it will discourage that which the whole capital cost system is designed to encourage.

## [Interprétation]

**M. Vineberg:** Nous croyons que . . .

**M. Leblanc (Laurier):** Alors c'est la façon que nous proposons d'évaluer les avoirs sans tenir compte du moment où ils sont réalisés. Faites-vous une distinction entre gains de capitaux réalisés et non réalisés?

**M. Vineberg:** Ah oui, bien sûr. Nous ne voulons pas imposer des gains de capitaux non réalisés. Le seul point qui peut se discuter est la taxe de départ et nous ne prenons pas position là-dessus. Alors je ne suis pas autorisé à faire des commentaires sur cette question.

**M. Leblanc (Laurier):** Je comprends.

Vous avez dit que nous avons besoin d'un million de logements par année au Canada. Quelle proposition dans le Livre blanc toucherait la construction d'un million de logements par année? N'est-ce pas plutôt la pénurie d'hypothèques ou le taux d'intérêt élevé plutôt que les propositions du Livre blanc?

**M. Vineberg:** Oui l'absence d'argent est un critère important mais il est encore plus important de ne pas rendre les choses plus difficiles. Parmi les caractéristiques du Livre blanc, il y a l'impôt sur la résidence principale. Les gens auront moins tendance à acheter leur propre maison; deuxièmement nous pensons que les trois modifications de la dépréciation seraient intempestives car cela découragerait la construction.

Le chiffre un million ne concerne pas seulement les maisons, mais les appartements, les duplexes, triplexes etc. L'investisseur individuel est encouragé par les allocations sur le coût du capital. Cela lui donne une chance au départ même s'il est moins bien traité par la suite. L'implication du Livre blanc est la suivante: certains investisseurs individuels construisent des appartements et comme on dit en français «tant mieux» et c'est quelque chose de très souhaitable maintenant.

Si le résultat est de réduire le revenu en deçà de revenus venant d'autres sources il ne pourra pas y avoir de compensation mais il semble y avoir un degré suffisant de justice. Mais si on décourage ainsi la construction d'habitations c'est le moment de l'introduire.



*[Text]*

It is rather obscure as to whether this is intended to relate to individuals alone, or whether it could relate to corporations. I must say that I have discussed this frankly with the Department of Finance, and there is no clear-cut answer. It is not so certain that they intended to apply to corporations, but if they do, corporations frequently are obliged to suffer in the real estate business a loss from their real estate holdings. If they are not allowed to offset their loss on real estate from income from other sources, they will simply be discouraged from undertaking that real estate. So these measures—I do not think they were intended with that in mind—will discourage a certain amount of residential construction which might otherwise be available even with the high interest rates.

I quite agree with you that the White Paper and the taxation measures are not the sole or possibly the main factor, but it has to be the case that they are balancing factors. If at a certain level of taxation and a certain level of interest rates a building becomes permissible, then either an increase in the rates or an increase in the tax makes it reach a stage where it no longer is projected, or a possibility. I cannot say, in advance, at what point, but either financing or taxation or a combination of the two are all borne in mind when it comes to projecting any residential building.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Apparently that is the main purpose, as far as I can understand at any rate. It closes a loophole that seems to exist. For instance, we know of a case of a lawyer who has made \$50,000 net profit on his own profession. But having apartment buildings, he did not pay a cent of income tax. How are we going to get around this and close this loophole if we do not say you are not authorized to blame your loss on apartment houses, if that loss is due to a capital cost allowance?

**Mr. Vineberg:** I think we take objection to the use of the word "loophole" in this context because, after all, the whole purpose of these regulations when they were adopted back in 1949 was precisely to encourage. When a government measure is designed to encourage anything, whether building or construction or a new business, we do not think of it as a loophole. I do not think the government considers it as a loophole either.

Mr. Marchand's department is not a department of loopholes in the concept of the government, even though there are many tax benefits that may result. The tax benefits are there to encourage, and then at the same time to call them a loophole is to cast a value judgment on them.

*[Interpretation]*

On ne sait pas si cela se rattache aux individus seuls ou si cela pourrait se rattacher aussi aux sociétés. J'en ai parlé au ministère des Finances et je n'ai pas obtenu de réponse claire et nette. Les sociétés, si elles sont visées par ces mesures, pourraient encourir des pertes immobilières et si elles ne peuvent compenser leurs pertes par des revenus venant d'autres sources, elles se décourageront. Je ne pense pas que ce soit l'intention qu'on avait, mais ces mesures découragent une partie de la construction résidentielle qui pourrait se faire malgré les taux d'intérêt élevés.

Je reconnais comme vous que le Livre blanc et les propositions sur l'impôt ne peuvent pas être considérées comme le seul facteur mais comme facteur d'équilibre. S'il y a un niveau d'impôt il y a un niveau de taux d'intérêt qui rend la construction possible, une augmentation des taux ou de l'impôt fait que cela ne peut plus être prévu ou être considéré comme une possibilité. Je ne peux dire d'avance jusqu'à quel point, mais la combinaison des deux doit être considérée lorsqu'il s'agit de constructions résidentielles.

**M. Leblanc (Laurier):** D'après ce que je comprends cela permet de fermer une échappatoire. Par exemple, un avocat retire des honoraires de \$50,000. Mais comme il possède des immeubles d'appartements il ne paie pas un sou d'impôt. Comment allons-nous éliminer ou fermer cette échappatoire si nous n'interdisons pas de calculer la perte sur un immeuble d'appartements si cette perte est due à une allocation sur le coût du capital?

**M. Vineberg:** Nous nous opposons à l'utilisation de l'expression échappatoire. Car l'objectif de ces règlements lorsqu'ils ont été adoptés en 1949 était—un encouragement et lorsqu'une mesure est faite pour encourager la construction d'immeubles de résidence ou de bureaux, nous ne considérons pas que c'est une échappatoire.

Le ministère de M. Marchand n'est pas le ministère des échappatoires, même s'il y a des avantages fiscaux. Les avantages fiscaux existent pour encourager et si on appelle cela échappatoire on porte un jugement de valeur.

## [Texte]

This lawyer would not presumably have acquired that particular apartment building or real estate if it had not been for the law which encourages him to do so. Now, is it desirable for the law to encourage him to do so? That is the question that I think is meritorious of consideration. It may be that it ought not to encourage him to do so, but in the present context we feel that the need for housing and residences is such that the time from 1949 to date is a good period to use to reappraise our capital cost allowance system. While there may be individual instances where the results seem obscure, nonetheless they happen under any system. I can say this to you, and it must have occurred to everyone, Mr. Leblanc, let us take the White Paper in operation.

Supposing there was an operation in 1969 or 1970. All the lawyers in the upper brackets that I know of, and plenty of other people, would not pay any taxes at all under the White Paper system in the year 1969, because the market went to pieces.

## ● 1150

So, come December 27, taking Christmas stock of all of their holdings, they will obviously liquidate all of the shares which have gone down in value, carefully holding all those which have retained their value. By taking the loss which is fully translatable against ordinary income, they will arrive at a result which will wipe out taxable income; and no doubt some future committee on the White Paper will then sit around and say, "My, what a terrible loophole has been created. We have allowed individuals to do this."

Obviously, the men who are writing the White Paper are not thinking of deliberately creating that, although I might point out that they do forecast the inevitability of this occurring within the first couple of years. This is one of the reasons why they are saying that the capital gains tax will not be seriously productive of any income in the first two or three years because there will be more realization of deliberate losses than otherwise.

There you have a situation which is a loophole. If you try to analyse taxation on the basis of eliminating all possibilities of this, I think you reach a situation where it is impossible to do anything whatsoever.

Coming back again to the point you made, the Americans had an idea which is not so inapt in relationship to this; and that is to say that a deduction of this kind may not be available beyond, say, 50 per cent of income, in specific kinds of cases. Again, it would be a question of when would be the appropriate time to do this, and we question whether this is the appropriate time, in the light of the suggestion that

## [Interprétation]

Cet avocat dans votre exemple n'aurait pas acquis cet immeuble d'appartements s'il n'y avait pas une loi qui l'encourage à le faire. Est-ce que la loi devrait l'encourager? Je pense que cette question mérite d'être étudiée. Peut-être ne faut-il pas l'encourager à le faire, mais dans les cadres actuels nous pensons que la période de 1949 à maintenant convient parfaitement pour réévaluer notre système d'allocations du coût du capital. Bien que dans certains cas particuliers les résultats semblent obscurs, cela peut exister dans n'importe quel système. Chacun a dû s'en rendre compte.

Supposons qu'en 1969 ou 1970 tous les avocats des échelons les plus élevés et bien d'autres gens encore n'aient pas à payer d'impôt conformément au Livre blanc en 1969, parce que le marché s'est effondré.

S'ils évaluent tous leurs avoirs au temps de Noël, ils liquideront toutes les actions qui ont baissé en retenant celles qui ont maintenu leur valeur. Et en calculant cette perte, ils arriveront à un résultat qui éliminera le revenu imposable. Ensuite, le Comité sur le Livre blanc dira: quelle échappatoire épouvantable! Nous avons permis aux gens d'agir ainsi.

Mais les gens qui rédigent le Livre blanc ne créent pas de telles situations intentionnellement. Toutefois, ils prévoient que cela arrivera inévitablement et que, conséquemment, l'impôt sur les gains de capitaux rapportera peu au cours des premières années.

Il y a une situation qui est une échappatoire. Si on essaie d'analyser l'impôt pour éliminer toutes ces possibilités, on arrive à un point où il est impossible de faire quoi que ce soit.

Pour revenir à ce que vous avez dit, les Américains avaient une idée qui n'est pas si folle après tout. Il s'agit de dire qu'une déduction de ce genre ne pourrait pas dépasser 50 p. 100 des revenus dans certains cas précis. Encore une fois, il s'agirait de savoir quand cela sera approprié et c'est ce que nous nous demandons à la lumière de la proposition sur le système de dégrèvement du capital selon laquelle il nous aurait



[Text]

the capital cost allowance system has served Canada well. We ought to review it at some future stage.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Kaplan, and then Mr. Lambert.

**Mr. Kaplan:** I would like to be very brief, and just acknowledge that I agree that housing is not a business like other businesses. We are certainly not going to want to apply exactly the same rules to the housing industry and the home ownership that we do to other businesses and to the ownership of other assets.

Having said that, we still have the responsibility to look for the most effective and efficient kinds of benefits to give to the housing industry. I cannot help but comment—and you might like to comment on my thought—that the benefit of freeing capital gains on principal residences is a political necessity perhaps rather more than the most efficient kind of incentive that we could provide. It is proposed in the White Paper, and somehow or other we are going to work it out, that principal residence gains be exempt. Coming from a riding where most people live in apartment buildings, I have to observe that it is an unfair kind of incentive in that it is not available to all homeowners.

The other proposal—I will not say special treatment—that the capital cost allowance permit tax losses to be deducted or to reduce other taxable income, is a useful kind of benefit to give to the industry, but I wonder if there are not better ones.

It strikes me, for example, that some special treatment of interest income that is earned on mortgages would be universal. It would apply to mortgage lenders who loan money for principal residences, and for ones who loan them for apartment buildings; it would lower the interest rate, because it would then become desirable—more desirable—to loan money for residential construction than for anything else, and it strikes me that that is the kind of incentive that perhaps might be more desirable.

Looking at the housing industry, I do not see any great shortage of people who want to build apartment buildings—people who are willing to put up the risk capital. At least in my own city, there is not shortage of that kind of interest, and there is no shortage, even, of land for that purpose, although the prices are high.

What is really short is money to finance these projects, and if we wanted to deal effectively and efficiently with the problem that is preventing us, or holding us back, from providing adequate housing, it strikes me that that is the area that we should be going

[Interpretation]

rendu de grands services. Il faudrait l'étudier à nouveau plus tard.

**M. Leblanc (Laurier):** Merci, monsieur le président.

**Le président:** M. Kaplan; ensuite M. Lambert.

**M. Kaplan:** Je serai très bref et je reconnais que la construction n'est pas une entreprise comme une autre. Nous ne devrions pas appliquer exactement les mêmes règlements à la propriété et au logement qu'aux autres domaines.

Ceci dit, je pense que nous devons toujours chercher à favoriser par des bénéfices l'industrie du logement. Vous aimeriez peut-être commenter ce que j'ai dit. Les avantages des gains de capitaux sur la résidence principale représente une nécessité politique, peut-être plus que les meilleurs stimulants que l'on pourrait fournir. Il est recommandé dans le Livre blanc, et d'une façon ou d'une autre nous allons y arriver, d'exempter les gains sur les résidences principales. Comme je viens d'une circonscription où la plupart des gens vivent dans des appartements, c'est un encouragement injuste car il n'est pas mis à la disposition de tous les propriétaires.

Et l'autre proposition, pour ne pas dire le traitement spécial, le fait que le dégrèvement du coût de capital permette de déduire ces pertes ou de réduire son revenu imposable, est un avantage utile accordé à l'industrie, mais je me demande s'il n'y en a pas de meilleur.

Par exemple, le traitement spécial du revenu acquis sur les hypothèques devrait être universel. Cela s'appliquerait à ceux qui prêtent de l'argent pour les résidences principales ou pour les immeubles appartements. Cela diminuerait le coût de l'intérêt car il serait ensuite plus souhaitable de prêter de l'argent pour une construction résidentielle que pour autre chose. Je crois cette forme d'encouragement plus souhaitable.

En considérant l'industrie du logement, je ne pense pas qu'il y ait une pénurie de gens qui veulent construire des immeubles-appartements. Du moins chez moi, cet intérêt existe, et il y a suffisamment de terrain aussi, même si le prix en est élevé.

Le problème est qu'il n'y a pas suffisamment d'argent pour financer ces projets et si nous voulons traiter de façon efficace les problèmes qui nous empêchent de fournir des logements convenables, je pense qu'il faut orienter nos efforts vers l'exemption

## [Texte]

at and not—although, as I say, I am sure we will—the principal housing exemption, or the very favourable capital cost treatment which benefits certain established apartment developers.

**Mr. Vineberg:** On the subject of the housing industry, Mr. Kaplan, I think a distinction should be drawn between the taxation of the industry and the, shall we say, taxation of its customers. The housing industry is subject to tax on all its gains, and nobody is suggesting the contrary. In other words, if somebody is a home builder and he builds and sells homes, that is now taxable; it is taxable as ordinary income, and it will undoubtedly be taxable in the future.

**Mr. Kaplan:** So nothing that you have suggested would give him any benefit?

**Mr. Vineberg:** We are not suggesting a benefit to the housing industry as housing industry. Rather we are suggesting a benefit to the customers of the housing industry, that is to say the broad general public who buy their own homes. You could argue that apartment dwellers have to be placed in exactly the same position as homeowners and the argument is very often brought up when somebody suggests taxing the homeowner on imputed income.

As you know, the Carter report seriously weighed whether, in the interests of equity, they ought to do that, and theoretically a strong case could be made for it. But it is almost hopelessly impractical to go to those limits and would be very discouraging to homebuilding in itself.

So that we do not see that you can affect the homebuilding industry adversely by saying that it is not a question of taxation, it is only a question of borrowing the money. And I might say that we are speaking for apartments as well because the cost of construction of the apartment, the tax treatment of the apartment, will be translated in terms of rentals that are charged to your constituents and to all other Canadians.

The White Paper makes a point that the real estate industry is particularly singled out for special taxation at the municipal level out of all proportion. I do not say that that has to be weighed by a lowering of taxation at the federal level. I do not think that you can say that, because they are not subject to the same treatment, they are subject to very excessive real estate taxes, we are going to treat them better than anybody else, but we think it is a reason for not treating the industry worse.

Apartment owners are subject to very exceptional increased taxes at the municipal level and all these

## [Interprétation]

sur la résidence principale qui est avantageuse pour certaines personnes qui construisent des appartements.

**M. Vineberg:** Au sujet des immeubles d'appartements, il faut distinguer entre l'impôt de l'industrie et l'impôt de ses clients. L'industrie du logement est soumise à une imposition sur tous les bénéfices et personne ne suggère le contraire. Si quelqu'un construit un logement et le vend, c'est imposable comme un revenu ordinaire et ce sera imposable à l'avenir.

**M. Kaplan:** Cela n'accorde aucun avantage.

**M. Vineberg:** Non, mais nous suggérons un avantage pour les clients, c'est-à-dire le public en général qui achète sa propre habitation. On peut suggérer que les locataires d'appartements soient placés dans la même position que les propriétaires et très souvent l'argument est mentionné lorsque quelqu'un suggère de les taxer sur les revenus imputés.

Le rapport Carter se demandait si on pouvait le faire en toute équité et cela représente un argument assez fort. Mais c'est presque impossible d'aller jusqu'à cette limite et ce serait très décourageant pour la construction de logements.

Nous ne pensons pas que l'on puisse nuire à l'industrie du logement en disant que ce n'est pas une question d'impôt mais une question d'emprunt d'argent. Nous parlons pour les appartements aussi, car le coût de la construction des appartements sera traduit en termes de loyer payé par vos électeurs et tous les Canadiens.

Dans le Livre blanc, on dit que l'industrie de l'immeuble est particulièrement surtaxée au niveau municipal. Je ne dis pas que l'on devrait diminuer l'imposition au niveau fédéral, que l'on devrait les traiter mieux que les autres, mais je pense que c'est une bonne raison de ne pas les traiter plus mal.

Les propriétaires d'appartements sont soumis à des impôts accrus au niveau municipal, et tout cela doit



[Text]

factors have to be weighed in determining when to introduce changes in the tax treatment of real estate.

**Mr. Kaplan:** It is a remarkable thing to have, for example, the Province of Ontario come before us and complain about some of the proposals of the White Paper when they have the most unjust real property tax system in Canada.

**Mr. Vineberg:** Yes, I think so.

**Mr. Kaplan:** Thank you.

**The Chairman:** Just a second. I understand that Mr. Jackson would like to comment.

**Mr. J.T.B. Jackson (Director of Research and Public Relations, The Canadian Association of Real Estate Boards):** Mr. Chairman, I think you would find in many cases the apparent advantage that the apartment owners have is reflected in lower rents. The imputed rental value of a house is very difficult to calculate. In fact, there are very few houses on the market any more for rental for that very reason.

**The Chairman:** Mr. Kaplan?

**Mr. Kaplan:** I only wanted to make the point that an interest benefit would be more universal in its effect and would meet the real shortage in the housing industry.

**Mr. Vineberg:** It is a very interesting suggestion.

**The Chairman:** Mr. Lambert?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Mr. Chairman, I was just going to make a comment on what Mr. Kaplan said about the relative justice of real estate taxation in various provinces.

Having been an owner in Alberta and in Ontario, I find no difference. They are right in there with both feet at all levels. If you want to get relative mill rates against assessments, I do not think anybody can claim any primacy, or pride of position.

**Mr. Kaplan:** The fact is that Ontario relies more heavily on the real property tax than any other province in Canada.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I beg to differ with you.

**Mr. McCleave:** Perhaps you fellows could get together and compare the bootmarks?

[Interpretation]

être soupesé pour déterminer le moment d'introduire ces changements.

**M. Kaplan:** Je m'étonne de ce que les Ontariens se plaignent de certaines propositions du Livre blanc, alors qu'ils ont le système d'impôt sur l'immeuble le plus injuste au Canada . . .

**M. Vineberg:** Oui, je le pense.

**M. Kaplan:** Merci.

**Le président:** Je pense que M. Jackson voudrait ajouter quelque chose.

**M. J.T.B. Jackson, Directeur de la recherche et des relations publiques, The Canadian Association of Real Estate Boards:** Je pense que dans plusieurs cas les avantages apparents des propriétaires d'appartements se traduisent par des loyers plus bas. La valeur imputée pour le loyer est difficile à calculer. Et il y a peu d'immeubles à louer sur le marché pour cette raison-là précisément.

**Le président:** Monsieur Kaplan?

**M. Kaplan:** Je pense que ces avantages seraient plus généraux et contribueraient à remédier à la pénurie de logements.

**M. Vineberg:** Merci, voilà une recommandation très intéressante.

**Le président:** Monsieur Lambert?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** M. Kaplan a parlé de la justice relative de l'imposition des biens immobiliers dans chacune des provinces.

J'ai eu des propriétés en Ontario et en Alberta, et je trouve qu'il n'y a pas de différence entre les provinces. C'est égal. Les impôts sont élevés là-bas comme ici. Pour ce qui est des taux excessifs de dégrèvements, je crois que personne ne peut s'attribuer la première place.

**M. Kaplan:** L'Ontario plus que toute autre province se fie davantage à l'évaluation municipale.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Non, je ne suis pas d'accord.

**M. McCleave:** Peut-être devriez-vous tenir une réunion et y comparer vos données.

[Texte]

[Interprétation]

● 1200

**Mr. Lambert (Edmonton West):** One point I have not seen emphasized in your brief, Mr. Vineberg, is that it is the same little old taxpayer who is at the end of the road on and all of these propositions, and with respect to the reform of the taxation system of Canada one has to consider the effect of all taxes upon him. Nothing is said, of course, in the White Paper with regard to the level of taxes that the individual—whether he has an interest in a corporation or whether as an individual he is the principal owner of the property—pays in municipal taxes. Along comes the White Paper and it says to him, “Under the federal system you as a federal taxpayer are going to get it socked to you that much more if you do certain things.” It seems to me that the fundamental weakness in the whole White Paper is that this same taxpayer, I do not care where he is, wears three hats, but he wears them simultaneously.

I had hoped that you perhaps would have laid some emphasis on that because, as Mr. Leblanc indicated—and I have some sympathy for this view—it seems strange that an individual who has a fairly high income, from whatever source it may be, may invest in a syndicate that goes into a high-rise apartment development or some form of rental accommodation development and is able to wipe out a lot of the tax against his personal income by reason of the writeoffs that he can use. I suppose in the oil industry we would say, “In the United States you can write off drilling expenses because we do not have the principal business limitation that you have in Canada.” That is why the United States participated generally in the development of the oil industry rather than Canadians. Is there a way that is more equitable than the one that now exists with regard to investment in real estate holdings by an individual and by which he can wipe out any tax assessment against his principal income? I do not like the White Paper, but can you suggest something that would do more justice to both sides?

**Mr. Vineberg:** With respect to the first point, I might say that you express our sentiments better than we do, but we share those sentiments, and in paragraph 23 of our brief we try to make some reference to the property tax. We pointed out that the White Paper made a point of indicating that property taxes have been increased substantially.

The second point is very difficult because it is rather generally assumed—and it is practically stated in the White Paper—that all you have to do is invest in real estate and you are bound to lose money, and that is of very great advantage to you because if you lose

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il y a un point sur lequel vous n'insistez pas dans votre mémoire, monsieur Vineberg, et c'est le fait qu'on retrouve toujours le même petit vieux contribuable au bout de toutes ces propositions. Si vous voulez réformer le régime fiscal au Canada, il faut considérer les conséquences de tous les impôts pour le petit contribuable. Et l'on ne dit rien, dans le Livre blanc, du niveau des impôts pour l'individu, qu'il soit intéressé à une société à titre de particulier, ou le propriétaire principal qui paie les impôts municipaux. Ensuite, le Livre blanc dit en quelque sorte: «Comme contribuable fédéral, si vous faites telle ou telle chose, eh bien, nous allons tirer de vous encore plus d'argent.»

Voilà fondamentalement le point faible du Livre blanc. C'est toujours le même contribuable, où qu'il soit, qui doit porter trois chapeaux et il les porte simultanément.

J'espérais que vous insistiez un peu sur cette question-là. Comme M. Leblanc nous l'a dit, et je suis pas mal d'accord avec lui, il semble bizarre qu'une personne qui a de gros revenus, puisse investir dans un syndicat, qui ensuite investira cet argent dans un appartement à plusieurs étages, ou dans d'autres constructions, et que cette personne donc puisse soustraire de son revenu personnel une grande part d'impôts à cause des déductions permises. Aux États-Unis, on n'a pas le principe de la petite entreprise comme on a ici au Canada, si bien que les Américains ont davantage participé au développement de l'industrie pétrolière que les Canadiens. Alors, voici ma question maintenant: y a-t-il moyen d'être plus justes que nous ne le sommes maintenant en ce qui concerne notamment les investissements dans les propriétés foncières et les intéressés peuvent-ils déduire des impôts en portant ceci à leur revenu personnel? En somme, trouverez-vous une mesure équitable pour les deux côtés.

**M. Vineberg:** Sur le premier point, je pense que vous avez mieux exprimé notre idée là-dessus, et au paragraphe 23 de notre mémoire, nous avons cherché à parler justement des taxes sur les propriétés. Nous avons signalé que le Livre blanc avait indiqué que les taxes sur les propriétés avaient connu une augmentation considérable.

Pour votre deuxième point, il est assez difficile d'y répondre, car on suppose d'une façon générale que tout ce qu'il faut faire en pareil cas, c'est d'investir dans l'immeuble. Vous perdrez de l'argent, mais cela vous sera avantageux car vous pourrez amortir cela sur



*[Text]*

money, you will be able to offset it against your other income.

However, there are several features of real estate on the one hand and capital cost on the other hand that makes this a very temporary thing. First of all, and it is part of a deliberate system, capital cost allowances are on a declining base. At first you get 5 per cent of 100 per cent and in the second year you only get 5 per cent of 95 per cent, and so forth and very soon you get less and less depreciation.

Secondly, almost all mortgages today are with blended interest and capital, so in the early days you will get a fairly high interest allowance but very quickly it gets to be more on capital account and less on interest. The individual is not getting an elimination of taxes but a certain amount of tax deferment. It may be unfair to give him that tax deferment but the whole purpose of capital cost allowance when the rates were doubled in 1949 was to give him an extra incentive at the beginning and subject to the penalty of a disincentive later on. Because the taxpayer has to pay that price in extra taxes he will be subject to recapture and he will be subject to taxation in excess of his cash income as time goes by. So, this is part of a deliberate system. It was done intentionally in 1949. It is not limited to real estate, it is applicable to all of industry. Our point is that if it is a good incentive and it has operated well, it ought to continue. It was intended to initiate activity that would otherwise not be initiated. One ought not to weigh it by the results of a single year. The results are unbalanced in a single year because the taxpayer is going to have to pay, and pay very substantially. The whole idea of recapture was intended to subject him to payment at a later stage. So, as far as he is concerned it is a temporary deferment at best and not an elimination of his tax.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** But I think your argument would be much stronger, Mr. Vineberg, if you could say that you have controlled inflation. I think there is one difficulty in your argument. That is, that if a building is put up at today's dollar—and let us assume that we are going to have a continuation of the pattern of depreciation over the last ten years—there is no updating of the value or revaluation of the building.

First of all, capital cost allowances are based on constant dollars but they are being paid in inflated dollars. May I also say that the developers and the owners of these properties are not the least hesitant about upgrading their rents to take care of what they call the inflationary factor and also to update their value, their capital evaluation, in order to give them a

*[Interpretation]*

vos autres revenus. Mais il y a certaines caractéristiques en ce qui concerne l'immeuble et les coûts de capitaux qui font que ceci est temporaire; d'abord, et ceci fait partie d'un système adopté de propos délibéré, les coûts des capitaux déclinent. Par exemple, vous avez 5 p. 100; une autre année, vous avez 5 p. 100 de 95 p. 100, si bien que la dépréciation diminue.

Deuxièmement, presque toutes les hypothèques combinent intérêts et capitaux. Au début, vous obtenez des intérêts assez élevés, mais bientôt on insiste plus sur le capital que sur les intérêts, si bien que l'individu n'a pas une suppression des impôts mais plutôt un renvoi de paiements d'impôts. Cette mesure peut sembler injuste, mais il faut comprendre que lorsque les taux d'allocations de coûts de capitaux ont doublé en 1949, il s'agissait de donner des stimulants supplémentaires au départ. Comme le contribuable doit payer ce prix en impôts supplémentaires il sera assujéti à l'imposition au-delà de ses revenus en espèces. Donc, ceci a été fait intentionnellement en 1949, et ceci s'applique à toutes les industries. Nous prétendons que si c'est un bon stimulant qui donne les résultats escomptés, eh bien, cela devrait continuer. Il s'agit en quelque sorte de favoriser le début d'une activité qui n'existerait pas autrement. Il ne faut pas simplement juger d'après le résultat d'une seule année. Il est évident que le contribuable aura à payer. L'idée de recouvrement implique qu'il devra payer plus tard. C'est une mesure qui l'avantage, et ce n'est pas l'élimination ou la suppression de son impôt.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Mais votre argument serait beaucoup plus fort si vous disiez, par exemple, que vous avez contrôlé l'inflation. Mais, je crois qu'il y a une difficulté dans votre plaidoyer, la voici: le bâtiment est construit au cours actuel du dollar. L'évaluation et la dépréciation sont fondées sur la valeur actuelle. Supposons que la dépréciation se maintienne au rythme des dix dernières années, il n'existe pas de façon de réévaluer, de remettre à jour la valeur du bâtiment.

Alors, l'allocation des coûts de capitaux est en dollars constants, mais elle est payée en dollars qui ont connu l'inflation, si bien que les propriétaires de ces immeubles n'hésitent pas du tout à augmenter le coût des loyers afin de tenir compte des tendances inflationnistes et de mettre à jour leur évaluation en fonction des taux d'intérêt actuels. Donc, si vous

## [Texte]

yield based on today's interest rates year by year on the inflated value. If we want to talk about justice with respect to the increases in rates, and so forth, this is a case where I am ready to talk and say that I think they are proceeding on a fallacious and unjust appreciation of the effect.

You say it is a deferred tax . . .

Mr. Vineberg: Yes.

Mr. Lambert (Edmonton West): . . . and I agree, but the advantage to the developer is that he is working with a constant capital valuation of the property in so far as tax is concerned and, secondly, he has been working with inflated revenues on an inflated dollar and he is paying it back with a cheaper dollar.

Mr. Vineberg: On the first point you mention, Mr. Lambert, the inflation that you speak of has had the result of subjecting the real estate developer who puts up buildings to the impact of a partial capital gains tax ever since 1949. Maybe one of the reasons the industry is not so much opposed to a capital gains tax is because it has not been free of taxation on capital gains as other have been.

If you put up a building, and if there is no inflation, you will ultimately sell that building at undepreciated capital cost. That is the best you can get for it. It is only by reason of inflation that you will get a price that is higher than the undepreciated capital cost, and the greater the inflation the greater the price you will get. However, under the current system and without the White Paper, this is already subject to taxation. So, of the entire community, in respect of capital assets, the real estate developer alone has already been subject to and is currently subject to a tax on the appreciation.

With respect to the second aspect of your question, of course, I think other members of the Committee are much more competent to deal with it than I am. Perhaps I could just say a word on this. It seems to me that what the real estate developer will charge is perhaps based upon the cost of replacement rather than on his cost. I think I am saying the same thing you are, that it is not so much what it cost him but what it would cost to put up an equivalent building, which will determine rents in a particular area at a given time and, conversely, if the price went down. So, with constant inflation and increases in costs there may be concern, but this is true of everything else, not just real estate. It is true of a manufacturer who has put up a plant capable of producing something, and if because of inflation he can sell it at twice the price five years from now he can utilize that plan for

## [Interprétation]

voulez parler de justice en ce qui concerne l'augmentation des taux, je suis disposé à en discuter. Je crois qu'on fait une appréciation fausse et injuste des effets.

Mais vous dites que ce sont des impôts différés.

M. Vineberg: Oui.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Je suis d'accord. Mais l'avantage du constructeur est qu'il travaille avec une évaluation constante de la propriété en ce qui concerne les impôts; et deuxièmement, il fonctionne avec des revenus ayant connu l'inflation; il paie avec des dollars qui coûtent moins cher.

M. Vineberg: Premier point, vous parlez d'inflation, et cette inflation a assujéti le constructeur aux conséquences de l'impôt sur les gains de capitaux depuis 1949. Voilà pourquoi l'industrie ne s'oppose pas tellement à l'impôt sur les gains de capitaux; elle n'a pas été exemptée de ces impôts de capitaux comme les autres.

S'il n'y a pas d'inflation, vous vendez finalement votre bâtiment à un taux non déprécié et c'est à cause de l'inflation que vous obtenez un prix plus élevé que le prix des coûts de capitaux non dépréciés. Mais, d'après le système et sans le Livre blanc, ceci est déjà assujéti à l'imposition. Bref, seul dans la collectivité industrielle, le propriétaire immobilier est déjà assujéti à cet impôt sur l'évaluation.

Deuxième aspect maintenant de la question, je pense que les autres membres du Comité sont beaucoup plus compétents que moi pour y répondre, mais il me semble que ce que le constructeur demandera est fondé probablement sur le coût de remplacement plutôt que sur ses coûts en général. Je pense que nous disons tous les deux la même chose. Ce n'est pas tellement ce qu'il lui en coûte, mais ce qu'il en coûterait pour construire un immeuble équivalent qu'il base le prix des loyers. Puisque nous vivons dans un monde d'inflation, ceci doit être considéré, mais ceci s'applique à tous et non pas seulement à l'immeuble. C'est vrai des fabricants par exemple qui construisent une usine et la revendent deux fois le prix cinq ans plus tard à cause de l'inflation. Ils peuvent utiliser cette usine à des fins de productivité beaucoup plus grandes que prévues au moment de la construction.



[Text]

productivity purposes to a much greater degree than his original cost might have projected, in view of the increased prices.

The Chairman: Mr. Jackson?

Mr. Jackson: Mr. Lambert, I think what you say is true in part. A fact to remember is that when new apartment buildings are built they are built with today's dollars and they must make ends meet, based on today's interest rates and today's property taxes.

● 1210

Therefore, the newer buildings are, in fact, seeking and attempting to get a rent that will make their new buildings economically viable and practical.

Where there might be some criticism come into play, is the building that is 10 or 15 years old and has been built on yesterday's dollars and is charging today's rents.

Mr. Lambert (Edmonton West): That is the one with which I am concerned.

Mr. Jackson: Bearing in mind, of course, that property taxes have still gone up and maintenance costs have still gone up, there are some appreciation factors that are still affecting that building other than the original capital cost of it.

I think what may happen is that because we have been labouring under a housing shortage in both single family homes and apartment buildings for the last decade or so, there has always been a shortage of apartment units and thus, like any other kind of business, some of the apartment owners are able to ask and get virtually what the traffic will bear and what has been established as a reasonable rent for than kind of property and that kind of living accommodation.

If there were incentives or if the present incentives in effect now are not removed and we get to a point where there is a better balance between market demand and supply, then, we would have a situation as we had 15 and 20 years ago, when those with older apartments with no air conditioning, less amenities and obviously in some state of obsolescence, would be getting less for their apartment units, the rents there would drop. We have not had that situation because of the shortage of apartment buildings.

Mr. Lambert (Edmonton West): Mr. Chairman, I think most of the questions have been asked generally. I still have not received an answer, though, from Mr. Vineberg as to whether it is the status quo, the White Paper or is there an intermediate position?

[Interpretation]

Le président: Monsieur Jackson.

M. Jackson: Monsieur, ce que vous dites en fait est vrai, mais quand l'immeuble est construit, il est construit avec les dollars d'aujourd'hui et il faut joindre les deux bouts malgré les taux d'intérêts et les impôts actuels.

C'est pourquoi les nouveaux immeubles cherchent à obtenir un loyer qui fait que cette entreprise sera pratique et rentable.

On peut, bien sûr, critiquer le fait que le propriétaire d'un immeuble de 10 ou 15 ans a construit cet immeuble avec l'argent d'il y a 15 ans et le loue selon les taux actuels.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): C'est ce qui me préoccupe.

M. Jackson: Il faut se rappeler que les frais d'entretien et les impôts augmentent; il y a d'autres facteurs d'appréciation qui continuent à toucher cet immeuble autres que le coût initial de la construction.

A cause de la pénurie de logements qui sévit depuis une dizaine d'années, dans les logements unifamiliaux ou les appartements, certains propriétaires d'appartements peuvent demander et obtenir ce qui est considéré selon la côte du marché comme un loyer raisonnable pour le genre de logement fourni. Si les stimulants actuels restent en vigueur, et si nous atteignons un équilibre entre l'offre et la demande, alors se répéterait la situation d'il y a, 15 ou 20 ans, où les appartements plus anciens, offrant moins de commodités et sans air climatisé se loueraient moins cher; les loyers tomberaient. Cette situation n'existe pas à cause de la pénurie d'immeubles d'appartements.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Je pense que les questions posées étaient d'ordre général. Je n'ai pas obtenu la réponse de M. Vineberg, à savoir si c'est le statu quo que nous voulons ou les propositions du Livre blanc, ou des positions intermédiaires.

[Texte]

**The Chairman:** On what, Mr. Lambert?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** With regard to this idea of eliminating or putting into a compartment every property of \$50,000 or more, and the denial of the incentive that exists under the present regulations, bearing in mind the ultimate social—and here, those people who figure that taxation should have a social purpose can please take note—purpose of encouraging housing of all kinds.

**Mr. Vineberg:** I think . . .

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Not just the Moscow type standardized pigeonhole that some people they can inflict on all levels of Canadian society.

**Mr. Vineberg:** We are not asking for any special concessions for the real estate industry at all. We are only asking that it be placed in exactly the same position as everybody else.

In other words, if there is a capital gains tax and we contemplate that there probably will be, we anticipate the real estate industry will be subject to it in exactly the same way.

We are only saying that when it comes to the capital cost allowance, the real estate industry should not be singled out, it would be untimely and undesirable.

The White Paper says, let us review this at some later stage, and we say, all right, if that is the occasion to review it for everybody else, it is the occasion to review it for the real estate industry. There ought not to be special treatment . . .

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Oh, but there is not. If you have read some of the briefs of the major oil companies, for instance, you will have noted they are finding themselves with their marketing program and their real estate development, in so far as service stations are concerned, in an almost impossible box.

**Mr. Vineberg:** Yes, we think it is very unfair for real estate holdings of an oil industry to be affected by this. It does not only relate to the real estate industry, it could affect all manufacturers in that sense. So, we think it is not necessary to single this thing out, nor desirable nor fair.

**The Chairman:** Mr. Saltzman?

**Mr. Saltzman:** Thank you, Mr. Chairman.

[Interprétation]

**Le président:** Sur quel point, M. Lambert?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En ce qui concerne la question de supprimer ou de mettre dans un compartiment étanche, si l'on veut, les propriétés de \$50,000 ou plus, ainsi que le refus d'admettre que des stimulants existent d'après les règlements actuels, en se souvenant de l'objectif social. Ceux qui croient que l'impôt doit avoir un objectif social sont priés de noter: il faut encourager la construction de logements de tous genres.

**M. Vineberg:** Je crois . . .

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Il n'y a pas seulement les grands immeubles à appartements, les standardisés, les cages à lapins si l'on peut dire, que les gens pensent pouvoir infliger à toutes les classes de la société canadienne.

**M. Vineberg:** Nous ne demandons pas du tout de privilèges spéciaux pour les chambres d'immeubles du Canada.

Nous pensons qu'il y aura un impôt sur les gains de capitaux pour tout le monde, et nous serons traités comme les autres.

Mais nous disons tout simplement, lorsqu'il s'agit d'allocations des coûts de capitaux, je pense que les chambres d'immeubles ne devraient pas être traitées plus sévèrement que les autres.

Si c'est l'occasion de réviser la loi d'une façon générale pour tout le monde, il ne devrait pas y avoir de traitement spécial pour nous.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Si vous lisez par exemple les mémoires des grandes compagnies pétrolières, vous constaterez que leurs stations-service et leur programme de commercialisation se trouvent dans une position intenable.

**M. Vineberg:** Nous pensons que c'est tout à fait injuste, en effet. Ceci ne touche pas simplement les chambres d'immeubles ça peut toucher également tous les manufacturiers, tous les fabricants.

**Le président:** Monsieur Saltzman.

**M. Saltzman:** Merci monsieur le président.



## [Text]

In listening to your argument, Mr. Vineberg, the principal argument you seem to be making for the continuation of the present system is that it has acted as a useful incentive to construction of housing units in Canada.

Yet, other statements have been made, for instance, the statement that was just made a little while ago, points out that despite this incentive, we have a housing shortage and that rents are not dropping, that people are able to charge higher rents than they normally might if there were adequate housing.

It can be argued that any incentive is going to do some good, and obviously it has done some good, but it falls far short of meeting the housing needs here in Canada, and to argue for a continuation of an incentive which just has not done the job, seems to me to be a difficult position.

What this Committee is going to have to consider and what we, as individuals, on this committee, are going to have to consider is that, it has not done the job, so let us stop fooling around with these incentives. If there is an incentive needed for housing, then let us get a proper one that will do the job.

Much of what we have heard indicates that the extent of construction or the amount of construction that takes place, seems to depend less—although it does depend to some extent on the incentives—on incentives than it does on direct government policy, what their fiscal policy is, what their monetary policy is, and that we should stop beating around the fringes of the thing and deal with the housing problem directly because the incentives for whatever marginal value they may have had, really have not done the job anyway.

**Mr. Vineberg:** You use the word “incentive”, but it was not an incentive that has been singled out for real estate at all, it was part of the whole capital cost allowance arrangements which were introduced in 1949. The very essence of the criticism of the White Paper is that some building is taking place, which absent this particular rule, would not take place.

It seems if there has not been enough building with the existing incentives, the elimination of the incentives is not going to increase the building, but it is going to decrease it. I realize you are saying in effect, well, then, perhaps somebody else ought to do the building rather than private industry.

**Mr. Saltsman:** No, I was not saying that. I was saying we should be providing much better incentives.

**Mr. Vineberg:** If there were better incentives, and I think Mr. Kaplan was suggesting something in the area

## [Interpretation]

En écoutant votre argumentation, monsieur Vineberg, je constate que votre thèse principale est le maintien du système actuel, parce qu'il a pu stimuler la construction de logements au Canada.

On peut toutefois présenter d'autres arguments: en dépit de ces stimulants, il existe une pénurie d'habitations et les loyers ne tombent pas; les propriétaires fixent des loyers plus élevés que s'il n'y avait pas de pénurie.

Alors on peut soutenir que tout stimulant peut avoir de bons effets, et a déjà eu de bons résultats. Mais toutefois on n'a pas pu répondre aux besoins en matière d'habitation au Canada. Alors il me semble difficile de maintenir des stimulants qui n'ont pas pu répondre à la demande.

Nous sommes dans une position difficile ici. Nous devons à titre d'individus nous poser la question suivante. Les stimulants ont-ils vraiment été efficaces? Sinon il faudrait songer à autre chose.

Il y a un autre aspect aussi. D'après les témoignages que nous avons eus, l'étendue ou la quantité de construction dépend beaucoup moins des stimulants que de la politique gouvernementale directe, c'est-à-dire la politique fiscale monétaire. Donc, il faudrait peut-être cesser de tourner autour du pot et traiter directement du problème de l'habitation, car les stimulants peuvent être une valeur marginale seulement, et ils n'ont pas permis d'ailleurs de résoudre le problème.

**M. Vineberg:** Le mot stimulant n'est pas approprié aux mesures qui touchent les chambres d'immeubles. C'est plutôt une des mesures qui découlent des allocations pour coûts de capitaux. Ce que nous critiquons dans le Livre blanc c'est que certains bâtiments sont construits et que sans le règlement, ils ne seraient pas là.

Donc s'il n'y a pas suffisamment de bâtiments avec les stimulants actuels, si on élimine les stimulants, ça n'augmentera pas, bien sûr le nombre de maisons construites, mais ça le diminuera au contraire. Vous dites qu'il faudrait peut-être confier la construction à d'autres qu'à l'industrie privée.

**M. Saltsman:** Non, ce n'est pas ce que je dis. Je dis que nous devrions fournir de meilleurs stimulants.

**M. Vineberg:** Eh bien s'il y avait de meilleurs stimulants, M. Kaplan a parlé des taux d'intérêt, etc.,

## [Texte]

of interest rates or something else like that, that would be welcomed as well. But in so far as taxation is concerned, which is part of the over-all fiscal policy, it would seem inappropriate to single out real estate at a time when housing starts are so necessary, and when residential apartments are so needed, as an exception to the basic principles of capital cost allowance which is available to industry generally.

**The Chairman:** Mr. Dart?

**Mr. Dart:** The proposals to not allow a deduction for a loss created by capital cost allowance were made because of the feeling of the government that there is an incentive in the capital cost allowance provision.

What I find difficult to come to grips with, is how do you determine a loss from renting a property. It is comprised of more factors than just capital cost allowance. Of course, you have your gross revenue from which you deduct interest, carrying costs, capital cost allowance and what have you. You can reach an ultimate loss position because the capital cost allowance rates are generous. You can reach an ultimate loss position because rents have dropped, because it is a new building and it is only half rented.

The point then on which I cannot satisfy myself, is how you can prevent a deduction of a loss created through capital cost allowance when it is not really possible to determine whether the loss relates to generous capital cost allowance rates.

**Mr. Saltzman:** There are different kinds of losses. If the loss takes place on the capital account, then it benefits the investor alone, generally. If the loss takes place because the building is not rented then, of course, everybody suffers from that kind of situation, but the possibility of that happening is pretty remote at the moment.

On the other hand, if the loss takes place because they have had to reduce rents, there is a very definite social advantage. Everyone who has had their rent reduced has benefited from this.

So it is a question of who gets the benefit from the system, rather than whether any benefit occurs. Obviously a benefit will occur in some area, but it is a question of who takes the benefit. At the moment it is the investor who takes the total benefit.

**Mr. Dart:** If a building is partly rented or rents have dropped and he then suffers a true loss, apart from the generosity of the capital cost allowance rates—if you

## [Interprétation]

ils seraient bienvenus. Mais en ce qui concerne l'imposition qui fait partie de la politique fiscale, il ne semble pas approprié de viser l'immeuble alors que les mises en chantier sont si importantes, et que les appartements sont si nécessaires ici. Il ne faudrait pas que les chambres d'immeubles soient considérées comme une exception aux principes de base de l'allocation du coût de capital dont jouit l'industrie en général.

**Le président:** Monsieur Dart.

**M. Dart:** La proposition de ne pas permettre de déduction pour une perte qui résulterait d'une allocation de coût de capital a été soumise parce que le gouvernement considère l'allocation de coût de capital comme un stimulant en soi.

Ce qui me dépasse, c'est la façon de déterminer une perte résultant de la location d'un immeuble. Cela comprend beaucoup d'autres facteurs que l'allocation pour coûts de capitaux. On peut atteindre une position de perte parce que les taux de coûts de capitaux sont généreux, ou parce que les loyers ont diminué, ou parce qu'il s'agit de nouveaux bâtiments qui étaient à moitié loués.

Il faut se demander comment éviter une déduction de perte résultant d'un coût de capital lorsqu'il est impossible de savoir vraiment si la perte se rattache aux allocations généreuses pour coûts de capitaux.

**M. Saltzman:** Si ces pertes sont portées au compte, seul le constructeur en bénéficie. Mais si c'est à cause d'une mauvaise location des immeubles, tout le monde y perd.

D'autre part si les pertes découlent du fait que les loyers sont plus bas il y a des avantages sociaux réels. Ceux dont le loyer a baissé en bénéficient.

Il s'agit de savoir plutôt qui tire profit du système que s'il y a un profit. C'est sûr qu'il y aura des avantages quelque part. Mais il s'agit de savoir qui peut en tirer profit justement. Dans le moment, c'est celui qui investit qui a tout le profit.

**M. Dart:** Si l'immeuble est à moitié loué ou si les loyers ont baissé et que le propriétaire connaît une perte véritable, est-ce que vous ne pensez pas qu'il



## [Text]

can say they are generous—do you not think he then deserves a deduction from his other income?

• 1220

**Mr. Saltsman:** Yes. If, let us say, it is because rents have dropped—and this implies I think a social benefit to some people, certainly a financial benefit to some people—then his loss is acceptable. But when his loss takes place and in fact constitutes a benefit to him as against some other liabilities he may have, then that is something else. Then what in effect you are doing is conferring a direct benefit on that person.

**Mr. Dart:** I can conceive no way in the Income Tax Act of differentiating when a loss results whether it was due to favourable capital cost allowance rates or the revenue was too low, or the building was partly rented.

**Mr. Saltsman:** I do not think we should try to differentiate. I do not think we should try to differentiate at all, because I agree that there is no way of doing it. But the point is that one kind of loss has some social benefit, the other kind of a loss has a very great benefit to a personal investor, and where that benefit arises then he should pay tax on that benefit.

**Mr. Vineberg:** I think we all feel that the best way to bring about the lower rent is to increase the production of apartments, and that is why anything which would discourage that increase would not bring about the desired results.

**Mr. Saltsman:** But I think trying to do it through the tax system has turned out to be a blind alley. This is really what I am suggesting. And this of course is the comment that those who wrote the Carter Commission made—that we should not try to do it through the tax system.

If it is a social objective to increase housing, then let us do it in a more direct way.

**Mr. Vineberg:** Except that even the Carter Commission single out depreciation and capital cost allowance as something they would have retained. And the authors of the Carter Report would not have proposed and did not propose these particular changes; they gave high marks to the capital cost allowance system.

**Mr. Jackson:** Mr. Kaplan, there have been suggestions by many developers that the only reason they go into the apartment building business is the capital cost allowance and the ultimate capital gain and if it

## [Interpretation]

mérite une déduction à partir de ses autres revenus, malgré la généreuse allocation de coût de capital?

**M. Saltsman:** Si les loyers ont diminué et si ceci évidemment donne des avantages à quelques personnes, alors les pertes sont acceptables. Mais quand ces pertes constituent un avantage pour lui, par rapport à d'autres passifs qu'il peut avoir, alors c'est autre chose. En somme, vous conférez un avantage direct à cette personne-là.

**M. Dart:** Je ne vois pas comment l'impôt pourrait faire une différence entre les deux, si c'est à cause de revenus trop bas ou d'allocations de coût de capitaux.

**M. Saltsman:** Je ne pense pas qu'il faille tenter ici de différencier. Certaines pertes évidemment ont des avantages sociaux, mais d'autres pertes ont des avantages pour l'investisseur et lorsqu'il y a avantage, l'investisseur doit payer l'impôt là-dessus.

**M. Vineberg:** Il s'agit pour baisser les loyers d'augmenter la production de l'appartement et c'est pourquoi une mesure qui ne favoriserait pas cette augmentation ne donnerait pas les résultats escomptés.

**M. Saltsman:** Ceux qui ont rédigé le Rapport Carter nous disent qu'il ne fallait pas compter sur l'impôt pour y parvenir.

En tout cas, il faudrait peut-être travailler de façon plus directe.

**M. Vineberg:** La Commission Carter n'a pas proposé de changements particuliers. Elle favorisait justement l'allocation des coûts de capitaux.

**M. Jackson:** S'il y a bien des investisseurs qui construisent des appartements, c'est que les allocations de coûts de capitaux et les gains de capitaux sont destinés à ces deux secteurs. La construction des

## [Texte]

were not for these two features the cost of building apartment buildings today, with the cost of materials, time and money, is not an attractive investment beyond a bare alternative one. It is only the incentive of the capital cost allowance plus the end result of the capital gain that makes apartment buildings attractive at all.

Now it may be an incentive in the reverse, if you will—that if these two were removed the only way you could create any initiative in apartment builders at all would be to increase rents up to a point where they would be out of sight to anybody.

**Mr. McFarlane:** I think that point is well taken, and I do not think we can put a value judgement on saying that the incentive has not worked, because I think unquestionably it has worked.

At the top of page 34 we have made the point in our brief that if the incentive were removed the very people that Mr. Lambert is concerned with getting at would benefit all the more.

Through curtailed production and an even greater scarcity developing the people who have enjoyed the incentive in the past would have less competition in the future and in the present and would ultimately get higher rents because of an increasing scarcity.

I disagree that the incentive in the tax system has not worked.

**Mr. Saltsman:** So are you really saying that the federal government has not been providing incentives and benefits to the investor as much as they have been providing a subsidy to those who rent, and that this has been the effect of our present tax system?

**Mr. McFarlane:** Yes, very definitely.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** What concerns me is that I do not disagree with the incentive provided for the man to put up a new building, but I do disagree with the practice of the man who owns a declining property, an obsolescent property, coming in on the rental market and saying that he wants to get the same market return on the present valuation of replacement accommodation at today's values for accommodation on a square foot basis not on what he has.

In other words there is an element of rent gouging that goes on on the principle that they allege they are entitled to say 10½ per cent on a valuation based upon replacement values at today's cost for an upgraded type of accommodation.

## [Interprétation]

appartements, à l'heure actuelle, étant donné les frais de matériaux, le temps et l'argent investis, n'intéresserait personne si ce n'était des stimulants intéressants.

Si ces deux éléments étaient supprimés, la seule façon de créer l'initiative, en pareil cas, serait d'augmenter les loyers à un taux absolument prohibitif.

**M. McFarlane:** Je pense que cet argument est bien fondé. Les stimulants, je pense, ont fonctionné.

Au haut de la page 34 de notre mémoire, nous signalons bien que si l'on enlevait ces stimulants, les gens dont parle M. Lambert en tireraient encore davantage.

Car il y aurait production diminuée, il y aurait encore plus grande pénurie de logements et les gens qui ont pu bénéficier d'avantages jusqu'ici auraient moins de concurrence dans l'avenir qu'à l'heure actuelle. Si bien que les loyers augmenteraient considérablement, étant donné la pénurie de logements.

Donc je ne suis pas d'accord avec vous. Je pense que les stimulants ont donné des résultats.

**M. Saltsman:** Vous dites que le gouvernement fédéral n'a pas fourni des avantages particuliers aux investisseurs comme il a fourni des subventions à ceux qui louent. C'est ce que vous dites en somme.

**M. McFarlane:** Oui, exactement.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Bon, je suis d'accord qu'on fournisse un stimulant à celui qui construit. Mais je ne suis pas d'accord avec les usages actuels. Le propriétaire, par exemple, d'un immeuble qui se détériore et qui veut avoir le même rendement sur l'évaluation actuelle, selon la valeur actuelle des logements au pied carré.

Autrement dit, ils s'attribuent 10½ p. 100 d'évaluation fondé sur la valeur de remplacement au coût actuel.



[Text]

That is where my criticism was centred. I will agree that you have to give a man an incentive to put his money in there. You only have to go to people who are in the management of real estate who say, "Well, deal with tenants for a while and see what fun we have." As a solicitor, I have acted for them and I know what it is like. It is not the most pleasant thing to do.

**Mr. McFarlane:** I think the natural forces of the market place do work though except in cases of extreme shortage and the man who owns an apartment building that is 15 years old will not get the same rate per square foot as he would wish a brand new building with the same square footage.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** He is doing his damndest to do it though.

**Mr. Jackson:** Mr. Lambert, I think your problem here is that some years ago we had apartment vacancy rates of 5 per cent and 6 per cent and this is down under a half of one per cent and has been for some years. Accordingly, with that kind of a shortage, then they can charge whatever they feel they can get. If there was a surplus of accommodation on the market then people would pick and choose and they would only be prepared to pay for what they are getting.

**Mr. Vineberg:** The more construction is available the more the situation would be corrected.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Only within limitations, Mr. Vineberg. Shall we say there is always a technical shortage. You cannot transfer rental accommodation into the desired areas on demand. It is not like water seeking its own level; it does not work quite that fast.

**Mr. Vineberg:** There are economic rigidities that are very marked in the real estate industry, and unfortunately it works both ways too.

**The Chairman:** On behalf of the members of this committee, my thanks to the representatives of the Canadian Association of Real Estate Boards for their brief and their presence here today to enlarge on that brief. Thank you very much.

**Mr. McFarlane:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** This afternoon we will hear from representatives of The Canadian Institute of Public Real Estates Companies, following which, if we have time, representatives of Urban Development Institute (Canada) and also Cadillac Development Corporation

[Interpretation]

C'est ce que je visais dans mes critiques. Je reconnais, bien sûr, qu'il faut donner des stimulants pour attirer le capital, car ceux qui sont dans l'immeuble vous diront: traitez avec les locataires et vous verrez ce que c'est. Ce n'est pas toujours agréable.

**M. McFarlane:** Le propriétaire d'un immeuble d'appartements de 15 ans, n'aura évidemment pas les mêmes taux au pied carré que celui qui possède une maison toute neuve.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Non, mais il ferait l'impossible pour l'avoir.

**M. Jackson:** Il y a quelques années, nous avions des taux de vacance de 5 ou 6 p. 100. Depuis un an ou deux, ce taux est de 1 p. 100, même moins de 1 p. 100. Alors les propriétaires chargent le plus qu'ils peuvent obtenir. S'il y avait excédent, les gens choisiraient et seraient disposés à payer pour ce qu'ils obtiennent et c'est tout.

**M. Vineberg:** Plus il y a de bâtiments, plus on pourra redresser la situation.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui, mais seulement dans le cadre de certaines limites. Il y a, bien sûr, une pénurie technique. On ne peut pas toujours, sur demande, transporter un bâtiment là où il est nécessaire. Ce n'est pas tout simplement le principe des vases communicants. Ce n'est pas si rapide.

**M. Vineberg:** Il y a certaines lois économiques très rapides dans le domaine de l'immeuble.

**Le président:** Au nom des membres du Comité, je tiens à remercier les membres de l'Association canadienne des Chambres d'immeuble qui nous ont présenté un mémoire aujourd'hui et qui ont fait des commentaires sur ce mémoire. Je vous remercie, messieurs.

**M. McFarlane:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Nous allons passer cet après-midi à l'étude du mémoire de l'Institut canadien des compagnies d'immeubles publics et si nous avons le temps, celui de l'Institut de développement d'urbanisme du Canada, ainsi que de la Société Cadillac Ltée; et si

[Texte]

Limited. If we do not have time this afternoon we will use our night meeting to hear them.

**Mr. Kaplan:** Would it be in order to suggest, perhaps with a view to eliminating the evening session, that we begin at 3.00 p.m.?

**The Chairman:** I am sorry, sir, but notices have been sent out for 3.30 p.m. and I do not think it would be fair to start at 3.00 p.m. when all members are not here.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Perhaps we could make it after Orders of the Day today. There are things to be tabled and routine proceedings may be rather lengthy today.

**Mr. McCleave:** Mr. Chairman, I will be here at 3.30 p.m., so there will be one member of the opposition present. And if one of my friends will come we will not hold these people up.

**The Chairman:** I am sure I will be here. So, gentlemen, do I have the green light to start if, in my judgement, I think we should?

I did not get any reply to my suggestion, gentlemen.

**Mr. Leblanc (Laurier):** 3.30 p.m., sir, even if the question period is not over.

**The Chairman:** Yes. Thank you.

## AFTERNOON SITTING

● 1530

**The Chairman:** Order. Gentlemen, this afternoon we will hear from the Canadian Institute of Public Real Estate Companies, and I would ask Mr. Soden, President of Trizec Corporation Ltd. to introduce the witnesses who are present.

**Mr. J. A. Soden (President of Trizec Corporation Ltd.):** Thank you, Mr. Chairman and hon. members. On my right is Mr. Arthur Scace, who is a counsel to our Institute from the firm of McCarthy and McCarthy and on my far right, Mr. Patrick Kelly who is the President of Canadian Interurban Properties Ltd. and Executive Vice-President of Campeau Corporation both of which companies are members of our Institute.

If I may at the outset briefly read into the record an explanation of the purposes and objects of our Institute, with your permission, Mr. Chairman.

[Interprétation]

nous n'avons pas le temps, cet après-midi, nous nous réunirons ce soir.

**M. Kaplan:** Pour éliminer la réunion de ce soir, nous pourrions peut-être commencer à trois heures.

**Le président:** Je regrette, mais les avis ont été envoyés pour trois heures et demie. Ce ne serait pas juste, je pense, de commencer à trois heures, alors que tous les membres ne serait pas ici.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Peut-être pourrions-nous le faire après l'Ordre du jour; je pense qu'il y aura des dépositions de documents, et les travaux seront peut-être longs aujourd'hui.

**M. McCleave:** Monsieur le président, je serai ici à trois et demie. Nous pourrions commencer à trois et demie pour ne pas retarder les gens.

**Le président:** Je serai ici également. C'est à trois heures que nous allons commencer.

Personne n'a répondu à ma recommandation.

**M. Leblanc (Laurier):** Ce sera trois heures et demie, même si la période de questions n'est pas terminée.

**Le président:** Oui, merci.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le jeudi 25 juin 1970.

**Le président:** A l'ordre. Messieurs, cet après-midi nous écouterons la *Canadian Institute of Public Real Estate Companies*, et je demanderais à M. Soden, Président de *Trizec Corporation Ltd.* de nous présenter les témoins.

**M. J. A. Soden (président, Trizec Corporation Ltd.):** Merci, monsieur le président, messieurs. A ma droite, il y a M. A. Scace, conseiller auprès de notre compagnie et associé de McCarthy & McCarthy; et M. J. M. P. Kelly, qui est président de *Canadian Interurban Properties Ltd.* et vice-président exécutif de la compagnie Campeau. Ces deux compagnies sont membres de notre institut.

Permettez-moi, au tout début, brièvement, de consigner au compte rendu une explication de l'objectif de notre institut.



[Text]

The Chairman: Mr. Soden, is it what I read at page 1?

Mr. Soden: No.

The Chairman: All right. No doubt, gentlemen, you are aware that your brief has been circulated among our members and will be printed as an appendix to today's evidence.

Mr. Soden: Right. That is fine.

The Chairman: Any questions directed to you, Mr. Soden, if you feel someone else from your group should reply to that question you may have him do so.

Mr. Soden: Mr. Chairman, in view of these explanations that the full brief will be included in the record I will forego any further explanation about our Institute which is representative of numerous public real estate companies listed on Canadian stock exchanges. We are involved as principals in real estate investment and development. Again, following the lead of this morning, we will not summarize our brief knowing that the members have had an opportunity of reading it in advance. I would merely like to put this emphasis upon our brief before answering the questions undoubtedly you would wish to put to us. Many of our members have presented separate briefs on behalf of their respective companies but in this instance our brief is representative of our industry and we have attempted to give emphasis to the most serious complaint that we have about the proposed tax reforms which simply stated is this.

Our industry is one which requires vast amounts of capital and you are very well aware that we are traditionally short of capital, and more so today because of tight money and higher interest rates. Our concern about the proposals in the White Paper whether they are intentionally directed or unintentionally directed at our particular aspect of industry is that they will have the effect of making housing accommodation, production of space, that much more expensive. Clearly, this is not in the public interest and we wish through our brief to emphasize that this is the result that our industry would be exposed to. I say I will not summarize our brief as such but I would just like to say that this effect, this adverse effect, upon us would be caused principally by any reduction in capital cost allowance, either in terms of rates, or more frighteningly in terms of removal of the pooling concept, particularly opposite corporations. We find that the White Paper is somewhat

[Interpretation]

Le président: M. Soden, est-ce le texte de la page 1?

M. Soden: Non.

Le président: Car, sans aucun doute, messieurs, vous savez que votre mémoire a été présenté à nos membres, et il sera imprimé en appendice au compte rendu d'aujourd'hui.

M. Soden: C'est parfait.

Le président: Toutes les questions qui vous seront adressées, monsieur Soden, vous pouvez vous en remettre aux membres de votre groupe pour y répondre.

M. Soden: Monsieur le président, à la suite de ces explications, comme notre mémoire sera publié en appendice au compte rendu, je vais laisser tomber les autres explications sur notre Institut qui représente plusieurs compagnies d'immeuble inscrites à la Bourse canadienne. En principe, nous nous occupons d'investissement dans l'immeuble et de mise en valeur. A la suite du mémoire qui a été présenté ce matin, nous n'allons pas résumer notre mémoire car nous savons que les membres du Comité ont déjà pu le lire. Je voudrais tout simplement insister sur le point suivant avant de répondre aux questions que vous voulez sans doute nous poser.

Un bon nombre de nos membres ont présenté des mémoires individuels au nom de leurs compagnies respectives. Mais dans ce cas-ci, notre mémoire représente notre industrie. Nous avons essayé d'insister sur la plainte la plus sérieuse que nous recevons au sujet des réformes fiscales. Voici.

Notre industrie a besoin de vastes sommes de capitaux. Vous savez très bien que traditionnellement il y a pénurie de capitaux et surtout aujourd'hui à cause de la rareté de l'argent et du taux d'intérêt plus élevé. Au sujet des propositions du Livre blanc, qu'elles se dirigent directement ou indirectement à nous, nous savons que le logement, les installations de tout genre deviendront beaucoup plus coûteuses. Cela n'est sûrement pas dans l'intérêt du public. Et dans notre mémoire, nous voulons insister sur le fait que c'est le résultat qui en découlerait pour nous. Je ne veux pas résumer notre mémoire de cette façon-là mais je tiens à indiquer que cette conséquence néfaste pour nous dépendrait avant tout de réductions sur le coût de capital, soit sous forme de taux ou soit surtout sous forme d'élimination de principe de pooling. Nous pensons que le Livre blanc n'est pas très clair à cet égard et qu'il ne serait peut-être pas nécessaire d'en parler. Mais comme il pourrait y avoir ambiguïté, nous,

[Texte]

unclear in this respect and it may not be necessary to speak to this point, but to the extent that there may be any ambiguity, we wish to emphasize that we like any other industry are dependent, vitally dependent, on being able to match up some of our losses with some of our wins.

Also, I would like to emphasize that one of the adverse influences upon the availability of capital to our particular branch of industry would be the effect of the creditable tax. We take no position for or against the creditable tax as such, but we do say that if it is to be introduced then some formulae would have to be found that would allow public real estate companies to get the equivalent benefits that other public companies would be given under this proposed tax formula.

Briefly stated, because we depend upon, and I hope that we will be able to continue to depend upon, this vital capital cost allowance, we will not be able to pass on to our shareholders the same tax credits that other corporations not having this type of shelter will be able to pass on; therefore, investment in our type of equity will be less attractive, funds will be drawn away from this source and channelled into other public companies. In fact, investment in other public companies may become sufficiently attractive and probably would become so attractive as to take funds away from the mortgage field and other sources of traditional funding for our industry.

Finally, one other substantial area of adverse influence upon us is the influence that would be felt from any increase in the withholding tax in respect of foreign investment. The real estate industry has had to look, and will continue for many years to have to look, to foreign investment to meet the over-all need and anything that would increase the withholding tax will further discourage funds from these sources.

I might also add that any capital gains tax imposed upon foreign investors would serve as a further discouragement to foreign investment. I think I will constitute that, Mr. Chairman, our complete statement and invite members to put such questions to me or any of my associates as they might wish.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Soden. I might mention your brief has not only been circulated to the members of this Committee for their consideration but has been analysed and summarized by our advisers.

I recognize Mr. McCleave.

**Mr. McCleave:** Thank you, Mr. Chairman. I have two areas of very brief questions. The first arises out of the

[Interprétation]

comme toute autre industrie, dépendons, de la compensation de nos pertes par nos profits. En outre, je tiens à dire que l'un des obstacles à l'obtention des capitaux dans notre cas, serait la conséquence apportée par l'avoir fiscal. Nous pensons que si cela doit entrer en vigueur, il faudrait trouver une formule pour permettre aux compagnies d'immeuble d'avoir le même bénéfice que les autres selon ces réformes.

En bref, parce que nous dépendons et que nous espérons pouvoir continuer à dépendre de ce dégrèvement sur le coût du capital nous ne pourrions pas fournir à nos actionnaires les mêmes dégrèvements que les autres compagnies et les investissements, dans notre domaine, paraîtraient moins attrayants. Les fonds seront détournés de cette source et canalisés dans d'autres sociétés publiques. Les investissements dans les autres compagnies deviendront probablement plus attrayants et cela diminuera les fonds versés dans l'hypothèque; au fond dans les sources traditionnelles de nos revenus. Il y a aussi l'influence qui découlerait de l'augmentation de la retenue fiscale sur les investissements étrangers. Pendant de nombreuses années, l'industrie de l'immobilisation devra se tourner vers les investissements étrangers pour répondre à l'ensemble des besoins. Tout ce qui ferait augmenter cette retenue fiscale diminuerait les fonds provenant de ces sources.

L'impôt sur les gains de capitaux, imposé aux investisseurs étrangers, découragerait sûrement l'investissement venant de l'étranger.

Je pense, monsieur le président, que c'est tout ce que j'ai à dire. Maintenant, vous pouvez vous adresser à moi ou à mes associés.

**Le président:** Je tiens à dire que, non seulement votre mémoire a été remis aux membres du Comité mais aussi, a été analysé et résumé par nos conseillers. Je donne la parole à M. McCleave.

**M. McCleave:** Monsieur le président, j'ai deux séries de questions qui sont très brèves. D'abord, ma



*[Text]*

statement on page 3 of the major brief dealing with the industry, where it is pointed out.

... the small unit size company builds as much as one per cent of the residential accommodation in Canada ...

Is this something unique to Canada or does the United Kingdom, for example, or the United States of America, have a different experience? I think it might be relevant in view of our tax picture in Canada. I am not just sure but I wondered if I could get some information on that point.

**Mr. Soden:** First of all, Mr. McCleave, I do point out that the fragmentation or small unit size is a phrase, as used in this context, that is substantially increased by reason of geographical circumstances in Canada. Most of our member companies do have rather broad involvements across Canada and this necessitates a splitting up of our investment for the most obvious reasons. However, it is generally true throughout North America. You will find the same situation in the United States and in England. With regards to the Continent, I could not say. I wonder what the base of your question is, sir, beyond that?

**Mr. McCleave:** I was trying to figure out what exactly you were getting at by making that point in your brief to us. Were you trying to argue that there should be much larger companies, which perhaps would have the effect of cutting down the cost of real estate development?

**Mr. Soden:** No, I think the emphasis of that point is that unlike General Motors we cannot have one central plant from which we issue forth our total productivity. We build in various areas and, of course, traditionally the financing of our product is related to each product as it is produced through the mortgage financing and more and more today even the equities attach to the individual products.

In fact, I would just like to take the opportunity to digress momentarily and give emphasis to a point that is made in our brief. It is because of factors of this nature that we in our industry have had to become involved in separate corporations, single purpose companies, because lenders wish to see our product and their security compartmentalized.

● 1540

**Mr. McCleave:** In other words, you build an apartment building which has to be set up under one corporation ...

**Mr. Soden:** Yes.

*[Interpretation]*

première question se rattache à la page 3 de votre mémoire dans lequel on parle des petites unités.

Les compagnies construisent 1 p. 100 des logements, au Canada ...

Est-ce exclusif au Canada ou est-ce que cela existe au Royaume-Uni ou aux États-Unis d'Amérique? Est-ce différent là-bas? Ce serait peut-être pertinent au Canada en raison de notre situation en matière d'impôt. Je voulais savoir si vous pourriez me renseigner sur ce point.

**M. Soden:** D'abord, monsieur McCleave, je signale que la fragmentation ou la petite taille de ces entreprises est une phase qui a substantiellement augmenté à cause des conditions géographiques au Canada. La plupart des compagnies membres ont de grands rôles à jouer au pays et un fractionnement de l'investissement est nécessaire pour des raisons très évidentes. Mais de façon générale, c'est vrai dans toute l'Amérique du Nord. La même chose existe aux États-Unis et en Angleterre. En ce qui concerne l'Europe, je ne saurais dire. Je me demande quel est le sens de votre question monsieur?

**M. McCleave:** J'essayais de voir où vous vouliez en venir en soulevant ce point dans votre mémoire. Essayiez-vous de dire qu'il devrait y avoir beaucoup plus de grandes sociétés, ce qui permettrait de couper le coût du développement de l'immeuble.

**M. Soden:** Non, je pense que la réponse est la suivante: contrairement à la General Motors, nous ne pouvons pas avoir une grande usine où toute notre industrie serait centralisée. Nous construisons à divers endroits et le financement de notre produit est relié à chaque produit au moment où il est créé par le financement de l'hypothèque et de plus en plus par les actions ordinaires rattachées aux produits particuliers. En fait je voudrais en profiter pour répondre à un point qui est mentionné dans notre mémoire. C'est à cause des phénomènes de cette nature que dans notre industrie, nous devons travailler avec des industries privées car les emprunteurs veulent compartimenter.

**M. McCleave:** Vous construisez un immeuble cela appartient à une société ...

**M. Soden:** Oui.

[Texte]

**Mr. McCleave:** ... and in the next city you may build another, but it would be owned by a different ...

[Interprétation]

**M. McCleave:** Dans un autre cas ce serait un autre, mais les propriétaires sont différents ...

**Mr. Soden:** Yes, and in that context, Mr. McCleave, what has happened to us is that we find ourselves for tax purposes today with separate tax entities and not able to consolidate as one corporation. In our brief we particularly make the point that we were quite disappointed that the White Paper did not make provision or suggest that provision would be made for consolidated returns. Other industries very naturally do this without any special opportunities. It is just the nature of their business. In our industry, we come by it anachronistically, if you will, and we do not see the reason why this convenience should not be given to our industry. So we specially plead for the introduction of this in the White Paper.

**Mr. McCleave:** You are asking in effect for an exception because of the psychological nature of the investment that goes on in your industry?

**Mr. Soden:** Exactly, sir.

**Mr. McCleave:** The other point, Mr. Chairman, arises out of page 9, and to identify it more readily, it is a point made after the Table that is contained on that page dealing with "Present System" and "White Paper". It reads:

... the shares of companies speculating in vacant land will be made more attractive than those of companies actually providing residential, industrial and commercial accommodation.

Do the companies that make up your Association as a matter of practice buy land and develop land? They do not speculate on vacant land. Am I correct in that assumption?

**Mr. Soden:** We are a rather mixed lot of people, and I have to bear that in mind, representing this rather mixed bag of public real estate companies. But by and large, our group are principals involved in real estate development and investment, and therefore most of us, from time to time, have occasion to acquire land for the carrying out of our development programs.

**Mr. McCleave:** I think you have made your suggested remedy here which would equalize the situation perhaps between the two groups, the speculator and the developer company.

**M. Soden:** Oui. Et nous trouvons que pour des raisons fiscales nous avons des entités fiscales différentes et nous ne pouvons pas consolider cela. Nous sommes déçus du fait que le Livre blanc ne permet pas d'assurer la consolidation des bénéfices. D'autres industries le font sans raison particulière. C'est la nature de leurs entreprises. Dans notre cas c'est astronomique et nous ne savons pas pourquoi ce privilège ne devrait pas nous être accordé. C'est pour ça que nous le demandons instamment dans le Livre blanc.

**M. McCleave:** C'est à cause de la nature psychologique des investissements dans votre petite industrie?

**M. Soden:** Oui, c'est exactement cela.

**M. McCleave:** A la page 9, monsieur le président, il y a un argument présenté après le tableau qui figure sur cette page et qui traite du régime actuel et du Livre blanc et où on dit que

Les actions des compagnies qui spéculent sur les terrains vacants deviendront plus attrayantes que celles des sociétés fournissant des logements et bureaux ainsi que des établissements industriels.

Est-ce que les compagnies qui constituent votre association en pratique achètent des terres et les mettent en valeur ou est-ce qu'elles spéculent sur les terrains vacants? Ai-je raison de penser ainsi?

**M. Soden:** Eh bien, nous avons évidemment des gens de toute sorte, et je dois tenir compte de cela, étant donné que je représente un ensemble de sociétés d'immeubles. Mais d'une façon générale je peux dire que notre groupe, notre institut s'occupe surtout de constructions immobilières et d'investissements dans l'immeuble et que la plupart d'entre nous avons l'occasion d'acheter des terres justement pour pouvoir faire nos constructions.

**M. McCleave:** Je pense que vous avez présenté les mesures de redressement pour rendre la situation plus juste entre les spéculateurs et les compagnies de constructeurs.



*[Text]*

The Chairman: Is there anyone else in the group who would care to comment on that?

Mr. Soden: Would either of you gentlemen care to answer this?

Mr. J. M. P. Kelly (President, Canadian Interurban Properties Ltd.): On this point, in reading at the bottom of the Table where it says:

As a result, equity financing . . . will become more difficult because of the bias in favour of . . . creditable tax . . .

this is a much larger point than what would appear in that narrow context, Mr. McCleave. I think the trend in financing of real estate companies is starting to vary considerably over the last few years, but for a long time we had long-term debt borrowing from insurance companies. They were a prime source of funds to the realty business and as an example of a point I made previously, when you jiggle tax structures, it behooves one to pay considerable attention, or at least to try to guesstimate at best, some of the ripples that may result from it which have a derogatory effect on other sections. As an example, we talk about finance.

A couple of years ago there were some adjustments made with respect to the tax considerations for insurance companies, and as a result we in the industry who are accustomed to long-term borrowings and debt borrowings from insurance companies have found that they did not have the funds now. They were in a different tax position and they did not have the funds available, for one thing, that they did before. And secondly, the funds they did have available started to take on a different connotation as far as price goes.

They always give you the argument on the cost of money, and the interest rate has to go up. Also, some of them have gone directly into the development business as a result of this, and others, while they are not in the development business, are having the direct effect on many of us of almost reducing us to hammers and saws while they walk away with overrides on gross income, net income, the land from underneath our buildings, and so on.

This is a real problem to us, and what we are running into is that if we are going to borrow money to produce inventory of housing or realty development, we are not going to be able to go to our old sources who used to be glad to give us their long-term debt money for 20 or 25 years at 7½ or 7 or 8 per cent, or whatever it was, because by the time you walk out of their offices now, you are not too happy. I am not objecting. I am simply saying that we are going to have to go into the equity market and we will probably

*[Interpretation]*

Le président: Quelqu'un d'autre du groupe voudrait ajouter un commentaire à ce sujet?

M. Soden: Messieurs vous pouvez répondre.

M. J. M. P. Kelley (Président Canadian Interurban Properties Ltd.): En réponse à cette question de M. McCleave, au bas du tableau on dit évidemment que:

La juste répartition du financement deviendra plus difficile à cause de la question des impôts comportant des crédits.

Dans ce contexte monsieur McCleave, je pense que la tendance en ce qui concerne le financement des compagnies immobilières a varié considérablement au cours des dernières années.

Pendant de nombreuses années, nous avons des emprunts venant des compagnies d'assurance. C'étaient ces sociétés d'assurance qui nous donnaient les fonds nécessaires à l'immeuble et je l'ai d'ailleurs dit précédemment à titre d'exemple. Lorsqu'on modifie le régime fiscal il incombe aux gens de chercher à estimer les conséquences qui découleront des modifications à effet dérogatoire que l'on pourra apporter. A titre d'exemple, il y a quelques années des ajustements ont été faits aux impôts pour les compagnies d'assurance et, par suite de cela, notre industrie qui empruntait à longue échéance auprès des compagnies d'assurance, s'est rendu compte qu'il y avait une situation fiscale différente et que les fonds n'étaient plus disponibles. Deuxièmement les fonds disponibles étaient accordés différemment en ce qui concerne les prix.

Ils insistent toujours sur le coût de l'argent et sur l'augmentation des taux d'intérêt, mais certaines de ces sommes d'argent ont été données pour la construction d'habitations et d'autres ont eu pour conséquence de rendre notre position difficile.

En ce qui concerne le revenu net et brut, le terrain etc., tout ceci nous a causé des problèmes considérables.

Donc si on doit emprunter de l'argent pour faire l'inventaire des logements ou de la mise en valeur immobilière, il faudrait évidemment pouvoir retourner à nos anciennes sources de financement qui nous donnaient à 7½ ou à 7 ou 8 p. 100 de l'argent des prêts pour une période de 20 ou de 25 ans. Mais la situation n'est pas très favorable. Je ne m'oppose pas à cela. Je dis qu'il faudra s'adresser à un marché d'équité: il faudra avoir accès aux sources d'équité pour avoir l'argent.

## [Texte]

have to go the bond route and go the equity investment route to get money from the public.

If we are put in a noncreditable tax position, we dry up the source of possible financing, which is one of the few sources remaining to us once the other boys have almost shut the door on us. That is part of what I think is intended there. I did not want to let it go on the very narrow point. It is part of a much bigger problem and, as I say, when you jiggle the tax structure, these waves go out and this is one of the by-products we have had in the financing end of our realty business. I just did not want to leave it on the narrow point.

**Mr. McCleave:** I appreciate that, Mr. Chairman, because the housing problem of Canada must give us considerable concern when we sit down to work on the over-all proposal. Thank you very much.

**Mr. Kaplan:** I have only one short question on the subject you raised before, and the Chairman may rule me out of order. But in your view, is the appropriate remedy a restriction on the powers of the traditional lenders?

**Mr. Kelly:** Are you directing a question?

**Mr. Kaplan:** Yes.

**The Chairman:** Yes, Mr. Kelly.

**Mr. Kaplan:** This is a matter of grave concern to our Committee, not so much in connection with this subject but in many other pieces of legislation and in Estimates that we have had to consider, and your industry might like to give some thought to making representations to the government on that score. I would certainly welcome them.

**Mr. Kelly:** I do not want to get into a—as you can understand, with people with whom we are dealing, it is like knocking your friendly banker. But there does come a point in life when I think there should be an objective look at what may be happening. It may well be that we are coming into an era of what I call variable interest rates.

Let us assume that we borrow money on a long-term debt basis at a fixed rate. Then the fellow says he has to have a little of this, he has to have the land underneath to protect his money, and then he says he would like a little bit of the gross too, because he has to have that. At some point, I do not know where I am being stripped and he is being clothed, and where I am losing the effect and what the cost of this will be to me ultimately. So what I am saying is that if we

## [Interprétation]

En somme, nous avons perdu bien des sources de financement. Je tiens à insister là-dessus, ceci fait partie d'un problème beaucoup plus vaste: vous modifiez le régime fiscal. Voilà le problème que nous avons eu dans le financement de l'immobilisation

**M. McCleave:** J'apprécie cela M. le président car le problème du logement au Canada pose beaucoup de préoccupations lorsque nous étudions l'ensemble de ces propositions. Je vous remercie.

**M. Kaplan:** J'ai une question brève sur le point que vous avez déjà soulevé. Le président dira peut-être que c'est irrecevable mais ne serait-il pas possible de restreindre les pouvoirs des prêteurs traditionnels?

**M. Kelly:** Posez-vous une question?

**M. Kaplan:** Oui.

**Le président:** Oui, monsieur Kelly.

**M. Kaplan:** ...le comité considère cela comme étant un problème grave, portant en rapport avec le sujet traité ici mais pour bien d'autres lois que nous avons dû étudier.

Votre industrie devrait peut-être songer à présenter des instances au gouvernement. Je serais en faveur de cela.

**M. Kelly:** Comme vous pouvez le comprendre je ne veux pas discuter de cela avec les gens avec qui nous faisons affaire mais à un certain moment il faut considérer objectivement ce qui se produit. Il se peut qu'on arrive à une époque où il y a des taux d'intérêt variables.

Mais supposons que nous empruntons de l'argent à long terme sur une base fixe et que le prêteur dit à un certain moment qu'il faut avoir du terrain sous les pieds pour se protéger et qu'il voudrait avoir un peu du brut. Je ne sais pas quel sera le coût final de cela. Si le taux varie peut-être qu'il faudrait l'ajuster comme on le fait quand on emprunte des dollars européens. On fait un réajustement tous les six mois. Je peux l'escalader d'un côté et le diminuer de l'autre.



[Text]

went to a variable rate, maybe we should adjust it, as when you borrow in Euro-dollars, when you adjust your rate every six months, relating it to the market.

I do not mind that because I can escalate that out on my apartment rents, and I can de-escalate if it goes back. Maybe at that point I would see whether the game really was honest, because if he had that kind of an arrangement, he should not be taking my land and he should not be taking my gross and making me put my head in a bag financial-wise.

I would be very pleased to submit a brief to your Committee with an over-all look at the sources of money available for housing in Canada, because I think it is going to be quite critical, in fact.

**Mr. Kaplan:** I think you have made a very balanced statement on the subject, and one could easily imagine the present situation leading to the financial institutions owning the whole of this country.

● 1550

**Mr. Kelly:** If they keep on getting the land from underneath the buildings, it is a very logical conclusion.

**Mr. Kaplan:** Thank you.

**Mr. Danson:** Just one short question, Mr. Chairman. If ultimately the legislation included the taxation of residences, have the witnesses any suggestions on a valuation procedure that might be acceptable and efficient and not too cumbersome?

**Mr. Soden:** Mr. Kelly, do you want to try that one on valuation?

**Mr. Kelly:** On which?

**Mr. Soden:** Did you hear the question?

**The Chairman:** Would you repeat your question, Mr. Danson?

**Mr. Danson:** Yes. One of the problems presented in your brief and many others with reference to the possible taxation of gains on private homes is the whole problem of valuation. I wondered if you had any thoughts on this. If this was in the ultimate legislation you might have some suggestions on a procedure for valuation that may prove effective and efficient and not too cumbersome. I wondered if you had any such suggestions.

**Mr. A. Scace (Partner of McCarthy & McCarthy, Canadian Institute of Public Real Estate Companies):**

[Interpretation]

Peut-être qu'à ce point je comprendrais vraiment car s'il y a ce genre de dispositions il ne devrait pas prendre mes terrains et prendre mon capital. Je serais heureux de présenter un mémoire à votre Comité sur toutes les sources d'argent disponibles pour le logement au Canada car la situation s'aggrave de plus en plus.

**M. Kaplan:** Je pense que votre déclaration sur la question est très équilibrée; peut-être que les institutions financières posséderont tout le pays.

**M. Kelly:** Si elles sont propriétaires des terrains en plus des immeubles, c'est là une conclusion logique.

**M. Kaplan:** Merci.

**M. Danson:** Monsieur le président, je voudrais savoir si la loi comprenait une taxation sur les résidences, les témoins ont-ils des suggestions à faire sur les procédures d'évaluation, suggestions qui pourraient paraître acceptables, efficaces et pas trop encombrantes?

**M. Soden:** M. Kelly, voulez-vous vous attaquer au problème de l'évaluation?

**M. Kelly:** A quel problème?

**M. Soden:** Avez-vous compris la question?

**Le président:** Voulez-vous répéter la question, monsieur Danson, s'il vous plaît?

**M. Danson:** L'un des problèmes présentés dans votre mémoire ainsi que dans bien d'autres, au sujet de la fiscalité des gains sur les résidences privées est la question de l'évaluation. Je voudrais savoir si vous avez quelques idées à ce sujet. Vous avez peut-être des suggestions à faire sur les procédures d'évaluation qui dans la loi pourraient être efficaces et pas trop encombrantes. Avez-vous de telles suggestions à faire?

**M. A. Scace (Associé de McCarthy et McCarthy, Canadian Institute of Public Real Estate Companies):**

*[Texte]*

If I might reply to that, I think there is a suggestion in the brief that you use a time apportionment formula so that you could take your costs, say whatever you pay for a house initially, and there would be no need to value on valuation date, but when you came to sell or sold your house you could then prorate the gain over the period of retention. Apart from that, we do not see how each specific property could be valued. I realize you were not here this morning. There was a considerable discussion as to whether you could use property assessment figures as a basis of valuation and I think the conclusion the real estate boards reached was that they were inappropriate. I do not think there is any easy answer to your question.

**Mr. Danson:** Thank you. I am sorry if I am redundant.

**Mr. Scace:** No, not at all. The apportionment rule was not mentioned this morning and I believe that would be one solution to it but it is certainly difficult.

**Mr. Danson:** Fine, thank you.

**The Chairman:** Gentlemen, your brief also deals with capital gains, and at page 10 you are suggesting that capital gains tax should be similar to the United States tax with a maximum rate of 25 per cent.

At page 12, here again the five-year revaluation rule. I did not read it but I am sure you are opposing capital gains on unrealized profits.

**Mr. Soden:** Very much so.

**The Chairman:** What is your suggestion to get around lock-in profits where you consider that would be the valuation time?

**Mr. Soden:** Mr. Scace, Mr. Chairman.

**Mr. Scace:** I think we have some difficulty in seeing that there is a serious effect on the lock-in, Mr. Chairman. There is no real support for it in the White Paper and frankly, I rather doubt that it exists. If you decided to accrue or have a realization of capital gains on death, I believe that could only be done in conjunction with some modification of the current death duty legislation. I do not want to get into a discussion of credits and so on but I think putting the two taxes, having them posed at the same time, would be an unwarranted burden. If you could modify the death duty legislation it might be a reasonable compromise.

*[Interprétation]*

Je pense qu'il y a une suggestion dans le mémoire. Il y a une formule pour la répartition selon le temps: on peut prendre le coût de base, par exemple, ce qu'on a payé pour une maison. Il ne serait pas nécessaire d'évaluer le jour de l'évaluation, mais le jour de la vente, vous pourriez refaire le calcul selon la période de temps au cours de laquelle la maison vous a appartenu. On ne voit pas d'autre façon de procéder à l'évaluation d'un terrain privé. Ce matin, il y a eu une discussion au sujet de l'utilisation de chiffres sur l'évaluation des propriétés comme base d'évaluation, et je pense que les conclusions indiquent que cela n'est pas approprié. Alors, il n'y a pas de réponse facile à votre question.

**M. Danson:** Je vous remercie. Je m'excuse si je me répète.

**M. Scace:** Non, ce rôle de distribution n'a pas été mentionné ce matin; je crois que cela pourrait être une solution, mais c'est un problème complexe.

**M. Danson:** C'est très bien, je vous remercie.

**Le président:** Messieurs, votre mémoire traite aussi des gains de capitaux. Et, à la page 10 de votre mémoire vous indiquez que l'impôt sur les gains de capitaux devrait être semblable à l'impôt des États-Unis avec un taux maximum de 25 p. 100. Et, à la page 12, vous vous prononcez sur la règle de la réévaluation quinquennale. Je ne l'ai pas lue mais je présume que vous vous opposez aux gains de capitaux sur les gains non réalisés.

**M. Soden:** Oui, bien sûr.

**Le président:** Quelles sont vos suggestions pour contourner les bénéfices immobilisés là où vous considérez qu'il est temps de procéder à une évaluation.

**M. Soden:** M. Scace va parler, M. le président.

**M. Scace:** Je pense qu'il est difficile à dire que cela aura de graves conséquences pour les bénéfices immobilisés; ce n'est pas mentionné dans le Livre blanc. Et, en toute franchise, je me demande si cela existe vraiment.

Si vous décidiez d'augmenter ou de faire des gains de capitaux au moment du décès, il faudrait modifier la Loi actuelle sur les droits de succession. Je ne veux toutefois pas parler de cela aujourd'hui. Il y a les crédits et les dégrèvements: ce sera un fardeau très lourd d'imposer les deux impôts en même temps. Si l'on pouvait modifier la Loi sur les droits de succession, ce serait un compromis raisonnable.



[Text]

**The Chairman:** At pages 10 and 11 of your brief regarding paragraph 4.27 of the White Paper, you are objecting to the two-and-a-half-year limit for distributing creditable tax. What is your suggestion, five years, ten years or no limit at all?

**Mr. Scace:** Again, we do not see the necessity for any limit at all, Mr. Chairman. It seems to be contrary to much of the existing business practice and I do not see that there is any great advantage to the government by having it.

**The Chairman:** You are objecting to the distinction between widely-held and closely-held corporations and you are opposing the five-year revaluation rules. That is at page 12 of your brief. What are your objections to the distinction between the widely-held and closely-held corporations?

**Mr. Scace:** Mr. Chairman, they are set out on pages 12 and 13. It is our submission to you that just far too many inequities result. Firstly, you have to draw a line and I suppose in all instances of line drawing, somebody will be left out but we cannot see any necessity for drawing a line at all.

Secondly, we refer to situations where people will be forced to sell shares in order to pay the tax. This may require prospectuses under the respective securities legislation in various provinces if they are selling out of a controlling interest or as that is defined.

Thirdly, Mr. Chairman, the shares may be escrowed; they may be worth far less than their market price. Generally, people in similar circumstances will be treated similarly. That is a bad result for any taxing statute. And finally, Mr. Chairman, we think a distinction will probably result in many tax avoidance schemes or games that are played now and since I gathered its objective is to simplify the law, we think this will go contrary to that objective.

**The Chairman:** My last question, gentlemen. We cannot deny that real estate companies have suffered in the market more significantly than other industries, but is this not almost entirely due to other economic conditions and market factors? For example, have you compared the preferences of public real estate companies in Canada with those in United States, and if so, what are the results?

[Interpretation]

**Le président:** Aux pages 10 et 11 de votre mémoire au sujet du paragraphe 4.27 du Livre blanc, vous vous opposez à la limite fixée à deux ans ½ pour la distribution de l'avoir fiscal. Quelle est votre suggestion? Cinq ans, dix ans ou aucune limite imposée?

**M. Scace:** Encore une fois, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'imposer une limite. Cela semble contraire aux méthodes actuelles employées dans le domaine des affaires et il n'y a pas de grands avantages à cela pour le gouvernement.

**Le président:** Vous vous opposez à la distinction entre sociétés ouvertes et fermées et également aux règlements concernant la réévaluation aux cinq ans. Pourquoi vous opposez-vous à la distinction entre sociétés fermées et ouvertes?

**M. Scace:** Monsieur le président, cela est précisé aux pages 12 et 13 et nous pensons qu'il y a trop d'injustice qui s'ensuit.

Il faut imposer une limite; il y aura quelqu'un qui sera laissé de côté. Mais je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'imposer une limite.

Puis nous nous en reportons aux cas où les gens seront forcés de vendre des actions pour payer des impôts. Des prospectus seront peut-être nécessaires en vertu des lois sur la sécurité, lois en vigueur dans diverses provinces; ceci s'impose si les provinces vendent à intérêt vérifié ou tel que défini.

Troisièmement, monsieur le président, les actions peuvent valoir moins que leur valeur au marché; de façon générale, les gens qui sont dans des circonstances semblables seront traités de façon semblable. Cela ne présente rien de bon pour tout régime de taxation.

Et, en dernier lieu, nous pensons qu'une distinction aura pour effet de créer des échappatoires qui existent à l'heure actuelle; puisque son but est de simplifier la loi, cette mesure sera contraire au but visé.

**Le président:** Ma dernière question.

Nous ne pouvons pas nier que les compagnies d'immeubles ont souffert sur le marché plus que les autres secteurs, mais est-ce que cela dépend uniquement de d'autres conditions économiques et des facteurs du marché? Par exemple, avez-vous comparé l'avancement des compagnies d'immeubles au Canada avec celles des États-Unis? Et si oui, quels sont les résultats de votre étude?

**[Texte]**

**Mr. Soden:** Mr. Chairman, the position we are taking here is that we are not complaining about the problems that exist within our industry. These we have to live with on a day-to-day basis and are happy to do so, notwithstanding the fact that the circumstances are perhaps more difficult currently than they have been in many years. What we are emphasizing is that these proposals, the ones that we have singled out and made reference to in our brief, will clearly procure the result that costs will rise and will have to be passed on to the consumer, which is the Canadian public. And we say yes, that the proposals of the White Paper if implemented would then give rise to a distinction with the industry in the United States, but if you took a basic comparison today, I do not think the situation is too vastly different. The problems of the industry are pretty much the same on both sides of the border.

**The Chairman:** Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I am wondering outside of a wild—no, I should not say wild but rather a speculative guess—in the event that the White Paper provisions were to come in, and let us assume that the capital gains provisions come in the same and the whole principle of integration, which naturally is based upon the widely-held and closely-held companies. As far as your industry is concerned, what do you foresee? Bearing in mind development of the country and so forth, do you see yourselves unable to develop, to expand, what way? Where does it go?

**Mr. Soden:** That is a compound question, Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** It is a real good question, but listen, it is the gut of the issue. . .

**Mr. Soden:** Surely.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** . . . otherwise you would not be here today.

**Mr. Soden:** Certainly, sir. First of all, I think as Mr. Vineberg put it very aptly this morning, capital gains vis-à-vis our industry are something that we would not be privileged to enjoy because we are in this business and we will be taxed under the new proposals if they are implemented in the same fashion as we are currently being taxed because it will be direct taxable income for us. I did briefly in my opening remarks mention in your absence, Mr. Lambert, that the one feature of capital gains that we do express ourselves as being opposed to is a capital gains upon foreign

**[Interprétation]**

**M. Soden:** Monsieur le président, nous ne nous plaignons pas des problèmes qui existent dans notre industrie. Nous devons vivre avec ces problèmes tous les jours. Les conditions sont peut-être plus difficiles maintenant qu'elles ne l'étaient auparavant et nous insistons sur le point suivant.

Les propositions sur lesquelles nous avons insistées dans notre mémoire fourniront les résultats selon lesquels les coûts augmenteront et devront être transmis aux consommateurs, c'est-à-dire à la population canadienne. Nous disons que si les propositions du Livre blanc sont appliquées elles donneraient lieu à une différence entre l'industrie du Canada et celle des États-Unis.

Mais, à l'heure actuelle, la différence n'est pas trop grande. Nous avons à peu près les mêmes problèmes aux États-Unis et au Canada.

**Le président:** M. Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Que prévoyez-vous supposant que les dispositions du Livre blanc entreraient en vigueur, que les dispositions sur les gains de capitaux feraient de même et que tout le principe d'intégration, basé sur les sociétés fermées et ouvertes, pour ce qui est de votre industrie. En tenant compte du développement du pays et de d'autres éléments, considérez-vous que vous ne pouvez pas prendre d'expansion? Comment cela fonctionne-t-il?

**M. Soden:** C'est une question complexe, M. Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** C'est une excellente question mais c'est au cœur du sujet.

**M. Soden:** Sûrement.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Sans cela, vous ne seriez pas ici aujourd'hui.

**M. Soden:** D'abord, comme M. Vineberg l'a dit ce matin, les gains de capitaux par rapport à notre industrie ne constitueraient pas un privilège pour nous, car nous serons imposés en vertu des nouvelles propositions, si elles entrent en vigueur; ce sera un impôt direct pour nous. Dans mes premières observations, j'ai indiqué que l'une des caractéristiques des gains de capitaux sur laquelle nous ne sommes pas d'accord est celle des gains de capitaux sur les investissements étrangers. Cela pourrait avoir une conséquence nuisible sur les fonds qui nous viennent de l'étranger; fonds nécessaire à l'industrie du pays.



[Text]

[Interpretation]

● 1600

investment. This could have an adverse effect upon the funds which we have to draw from outside this country to support our industry across the country. I did briefly, in my opening remarks, in your absence, Mr. Lambert, mention that the one feature of capital gains that we express opposition to is the capital gains upon foreign investment. This could have an adverse effect upon the funds which we have to draw from outside this country to support our industry across the country.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** You mean on money being brought into Canada? In other words, money from the exterior? Not on Canadians investing abroad?

**Mr. Soden:** That is right, sir. Our industry today cannot produce its total product, the product it is currently producing, without foreign investment. Anything that discourages foreign investment will reduce the amount of our productivity and thereby increase costs. We say that we are opposed to any increase in the withholding tax and we would be opposed or would like to express ourselves as being opposed to any capital gains upon foreign investment as such.

Coming to the next aspect of your question, the creditable tax or the integration, we are not necessarily for or against that feature. Dividend tax credit seems to us to be a very workable arrangement and gives enough flexibility but if, in your wisdom, you decide in favour of this creditable tax formula then we have emphasized that the way in which it is fashioned would accidentally—and, we are quite confident, unintentionally—adversely affect our particular group of companies, the publicly-held real estate companies, for the reason that we are very dependent upon our capital cost allowance.

It is worked into the framework of our source of funding and by our reliance upon it we will not be in a position to pass on tax paid dividends to our shareholders as will other public companies. Therefore, the attraction for the investing public in equities will be for other than real estate companies. We are saying that if this is what is to be done then there should be a formula, and we have suggested one in our brief, that would equate our position and not procure this unintended result.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** With regard to the foreign investment that is made in Canada, is this in equities of your companies or do you get the money from abroad and arrange for its investment in the

Dans mes premières observations, j'ai indiqué que la caractéristique des gains de capitaux, à laquelle je m'oppose est le gain de capital sur les investissements étrangers. Cela pourrait avoir une conséquence nuisible sur les fonds qui nous viennent de l'étranger.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Vous voulez parler des capitaux qui entrent au Canada; ces sommes venant de l'étranger qui ne proviennent pas d'investissements de Canadiens à l'étranger.

**M. Soden:** C'est juste. Notre industrie aujourd'hui ne peut produire sans les investissements étrangers, et tout ce qui détournera l'investissement étranger, diminuera notre productivité et fera augmenter nos frais. Nous nous opposons à toute augmentation de la retenue fiscale et nous nous opposerions à tout gain de capital sur l'investissement étranger comme tel. Mais pour passer à l'autre aspect de votre question, soit l'avoir fiscal ou l'intégration nous ne sommes ni pour ni contre. Le crédit d'impôt pour dividendes nous semble donner de bons résultats, c'est un système souple; mais si vous croyez bon de vous prononcer en faveur de cette formule d'avoir fiscal nous vous rappelons que nous avons insisté sur le fait que la façon dont cela est modelé, nuirait involontairement à notre groupe de compagnies, les sociétés d'immeubles ouvertes, parce que nous comptons beaucoup sur les amortissements.

En nous fondant sur les amortissements, nous ne pouvons pas promettre des dividendes nets à nos actionnaires et par conséquent, le public qui investit, investira ailleurs que dans l'immeuble. Il devrait donc exister une formule, nous en avons suggéré une dans notre mémoire qui équilibrerait notre position sans amener ce résultat imprévu.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En ce qui concerne les investissements étrangers au Canada, est-ce qu'il s'agit d'actions ordinaires de votre compagnie ou est-ce que vous recevez de l'argent de l'étranger et faites en

*[Texte]*

shares of development companies? Or does it go through a mortgage channel for the development? There are many ways of approaching this, and capital gains would not affect mortgage investments. . .

**Mr. Soden:** That is right.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** . . . unless they are tied in with part of the action or what have you. How do you take your foreign investment funds and get them into Canadian realty development, outside of mortgages?

**Mr. Soden:** In the main, we have traditionally achieved it as loan or borrowed capital and there, as you quite rightly put it, the only emphasis we can give is opposite the withholding tax.

Leaving that source of funds, we are finding more and more that it is becoming necessary to provide equity participations. In consequence, if these participations are going to be given maximum meaningfulness, we suggest that, in keeping with what is the situation in various other countries where capital is being attracted, the capital gains tax upon those benefits opposite foreign investors not be imposed.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** In view of the development of the practice whereby the mortgagee buys the property and then leases it back on a 99-year lease, have you seen anything of a capital gains operation in there? This is a practice that is becoming fairly general in some ways and this is getting part of the action.

**Mr. Soden:** This is on the land presumably?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes, this is on the land and this represents oftentimes, shall we say, that part of the equity in the whole development that the investor is making as a mortgagee. Have you considered at all the impact of capital gains in that type of a formula?

**Mr. Soden:** We have not singled it out because it is no different from any other, as far as I am concerned, in that context. If a foreign investor purchased the land and then leased it back to the developer, it falls within the framework of our recommendation that he should be entitled to make that particular profit, if such it proves to be in due course, tax-free, in order to encourage that type of investment.

*[Interprétation]*

sorte que l'argent soit investi dans les actions des compagnies de construction ou est-ce que ça passe par l'hypothèque pour la mise en valeur? Il y a plusieurs façons de voir cela, et les gains de capitaux ne nuiraient pas aux placements hypothécaires.

**M. Soden:** C'est exact.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** A moins que ceci ne soit rattaché à d'autres questions. Comment vous servez-vous de vos fonds d'investissement étranger pour la mise en valeur de l'immobilisation, sans tenir compte des hypothèques?

**M. Soden:** En somme, je dois dire que par tradition nous avons réalisé ceci par l'emprunt ou le prêt de capitaux; donc nous insistons surtout sur la retenue fiscale.

Laissant de côté cette source de fonds, nous constatons qu'il est de plus en plus nécessaire d'assurer la participation à l'équité et par conséquent si ces participations doivent servir à quelque chose nous suggérons qu'afin de tenir compte de la situation qui existe dans divers pays, pays où l'on concentre les capitaux, on n'impose pas l'impôt des gains de capitaux sur les bénéfices aux investisseurs étrangers.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En raison de l'implantation de l'usage selon lequel le prêteur hypothécaire achète la propriété et ensuite la loue pour 99 ans, avez-vous constaté qu'il existe là une exploitation sur les gains de capitaux?

Il s'agit d'un usage qui se répand. C'est ainsi qu'on peut participer à l'initiative.

**M. Soden:** Vous voulez dire que ceci se fait sur les terrains.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui, sur les terrains bien sûr; ceci représente souvent cette partie de l'équité ou de l'avoir dans l'ensemble de l'implantation que fait l'investisseur comme prêteur hypothécaire. Avez-vous étudié l'importance des gains de capitaux d'après cette formule?

**M. Soden:** Elle n'a pas retenu notre attention, étant semblable aux autres. Si par exemple un investisseur étranger achetait un terrain et le louait ensuite aux constructeurs, il s'ensuit que selon notre recommandation, il a droit à ce bénéfice s'il devient libre d'impôt; ceci se fait en vue d'encourager ce genre d'investissement.



*[Text]*

**Mr. Lambert (Edmonton West):** At the moment, I rather suspect it would be caught by a capital gain, even under the present law, on realization, of course.

**Mr. Soden:** Yes.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** This is only on realization. The properties have not been sold nor any changes made. Ninety-nine years is still a long way off.

**Mr. Soden:** That is right.

**The Chairman:** Would you care to comment, Mr. Kelly?

**Mr. Kelly:** I was not quite clear on the intent of Mr. Lambert's point. When you were talking of the capital gains imposition, at what end of it were you talking—in the first instance, or in the last instance at the end of 99 years?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** It certainly cannot be at the beginning. The only person who would perhaps pay a capital gain, depending upon the sale to the mortgagee, might be the developer.

**Mr. Kelly:** Yes, that is what I was . . .

**Mr. Lambert (Edmonton West):** As far as encouragement to foreign investors is concerned, your point was that the capital gains tax does not apply to the investment from offshore.

**Mr. Kelly:** That is right.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I was looking at it and asking, where is that money going and when is there going to be the possibility of a capital gain? Certainly not at the beginning of the transaction, if you use the mortgage and lease-back route.

**Mr. Soden:** That is right.

**Mr. Kelly:** That, of course, just in the narrow context of a public real estate company as we are, is not the way we like to do business. We do not like to lose our land. We like to hang on to our land. One of the points that I made a little earlier, Mr. Lambert—I do not know whether you were here or not—is that we are starting to lose our land because of the price of doing business to get the financing. It is of great concern to the realty companies.

*[Interpretation]*

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Mais à l'heure actuelle je pense qu'il serait pris justement par les gains de capitaux, même d'après les lois actuelles, sur la mise sur pied.

**M. Soden:** Bien sûr, seulement sur la mise sur pied.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Lorsqu'il n'y a pas de modification, que la propriété n'est pas vendue, 99 ans, c'est bien long, évidemment.

**M. Soden:** C'est exact.

**Le président:** Monsieur Kelly, vous voudriez commenter cette question?

**M. Kelly:** Je n'ai pas très bien compris ce que monsieur Lambert voulait dire. Quand vous parliez de l'imposition sur les gains de capitaux, est-ce au début ou à la fin des 99 ans?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ça ne peut être au début bien sûr. La seule personne qui paierait des impôts sur les gains de capitaux, selon la vente au prêteur hypothécaire, serait peut être le constructeur.

**M. Kelly:** Oui, c'est ce sur quoi je voulais insister.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En ce qui concerne l'encouragement donné à l'investisseur étranger, vous disiez que l'impôt sur les gains de capitaux ne s'applique pas aux investissements venant de l'étranger.

**M. Kelly:** C'est exact.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je me demandais où allait l'argent et à quel moment il serait possible de faire des gains de capitaux; ce ne sera certainement pas au début de la transaction—si vous vous servez de l'hypothèque et de la location à bail.

**M. Soden:** C'est exact.

**M. Kelly:** A cause des limites imposées aux compagnies immobilières publiques, comme les nôtres, ce n'est pas ainsi que nous voudrions faire des affaires. Nous ne voulons pas perdre nos terrains. Ce que j'ai dit un peu plus tôt, monsieur Lambert, je ne sais pas si vous étiez ici à ce moment-là, c'est que nous commençons à perdre nos terrains à cause du prix que coûte le financement. Ceci préoccupe énormément les sociétés immobilières. Je ne peux pas vous donner de

[Texte]

I will not give the name but there is quite a well-known realty corporation which found it impossible to get on to the public market or to be underwritten simply because they had so much leasehold—they had been required to give up so much fee. I would say on behalf of our own company and I am sure all the companies in our group that we like to hang on to our land, and generate it and revitalize it. We do not like to give it away but we are being put in that position today, and that is one of our great concerns.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen.

For the witnesses, no doubt you are aware that today we have four real estate groups appearing before our Committee. Perhaps one of the reasons that questions are not too numerous is because we had one group this morning and there are two more waiting to come before the Committee. Today we are dealing with real estate.

Though we did not ask too many questions of you gentlemen, we will be asking some more of the others. And, as I said, your brief, like the other briefs, will be printed in full as an appendix to this evidence for the consideration, not only of the members of this subcommittee but for all the members of the House of Commons.

**Mr. Soden:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** So thank you very much for your presence here today and for the submission of your brief.

I would now ask the representative of Urban Development Institute (Canada) to come to the front, please.

● 1610

We will continue our consideration of the White Paper on Tax Reform with representatives of the Urban Development Institute (Canada). On my right is Mr. M. Webber, President, UDI (Canada). I will ask Mr. Webber to introduce the other gentlemen with him.

**Mr. M. Webber (President, Urban Development Institute (Canada)):** Thank you, Mr. Chairman. To my right is Mr. W. Goodman, Counsel to the Institute on this matter, and to Mr. Goodman's right is Mr. Marchant, Chairman of our Special Committee. In our audience there is Mr. P. A. Sauderson who represents

[Interprétation]

nom ici mais je connais une société immobilière à qui il fut impossible de s'adresser au marché public ou d'avoir des signataires parce qu'elle avait beaucoup de loyers à bail; elle a été obligée de baisser ses prix. Je sais que toutes les compagnies associées à notre groupe pensent de la façon suivante: Nous voulons garder nos terrains, les faire produire et les revivifier. Nous ne voulons pas les donner mais on nous met dans une position où il faut les abandonner justement. Voilà le problème.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Merci monsieur le président.

**Le président:** Merci messieurs.

Messieurs les témoins, vous savez que quatre groupes traitant de biens en immeubles doivent comparaître devant le Comité. Les questions ne sont peut-être pas trop nombreuses à cause du fait que nous avions un groupe ce matin et qu'il y en a deux autres qui attendent pour témoigner. Nous traitons aujourd'hui d'immobilisation.

Nous ne vous avons pas posé beaucoup de questions, messieurs, mais nous en poserons d'autres à vos confrères. Votre mémoire sera imprimé au même titre que les autres en appendice au compte rendu de notre séance; ceci sera remis non seulement aux membres du Comité mais à tous les députés de la Chambre des Communes.

**M. Soden:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie infiniment messieurs d'être venus ici aujourd'hui et de nous avoir présenté votre mémoire.

J'invite maintenant le représentant de l'Institut de développement urbain du Canada à se présenter ici pour témoigner.

Messieurs, pour faire suite à l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale, nous avons des représentants de l'Institut canadien d'urbanisme; à ma droite, M. Webber, le président, je l'invite à nous présenter les membres de sa délégation.

**M. M. Webber (Président, Institut canadien d'urbanisme):** A ma droite: M. W. Goodman, conseiller auprès de l'Institut sur ce sujet; à sa droite: M. E. Marchant, président de notre comité. Dans la salle, il y a M. P. A. Sauderson, représentant de l'Institut en Ontario; M. R. Shaw, représentant en Nouvelle-Écosse;



*[Text]*

Ontario in the Institute; Mr. R. Shaw who represents our chapter in Nova Scotia; Mr. V. Krepart who represents our chapter in Manitoba; and Mr. W. Badun who represents our chapter in Alberta.

Mr. Chairman, the Institute appreciates this opportunity to express its views on those aspects of the White Paper on Tax Reform which affect its members and the community in general. Our members represent a complete cross-section of each of the major branches of the real estate and building development industry, which is the largest industry in Canada. In attendance today as I have repeated earlier we have representation of each of our provincial chapters across the country.

Mr. Chairman, our brief, for ease of reading and understanding, is in two parts. The first part deals in detail with comments and recommendations pertaining to our specific industry and the second section deals with the proposals affecting the business community and all the citizens of Canada. Some of our comments have been most capably dealt with in other briefs. In order not to waste the time of your Committee and with your permission, Mr. Chairman, we would like to place before you areas of our brief that we feel are most pertinent and possibly have not been dealt with before.

I now would like to introduce Mr. Goodman who will place before you these important matters.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Webber. It is understood, gentlemen, that the opening remarks should be as brief as possible. Your brief has been circulated to the members for their consideration. It has been analyzed and summarized by our advisor. As I said before, it will be printed as an appendix to today's evidence.

**Mr. W. Goodman (Goodman and Carr, Consultant to the Urban Development Institute (Canada):** Mr. Chairman and honourable members, I should like to speak very briefly on a few of the very special problems affecting the real estate industry under the White Paper proposals. These are dealt with in Part I under letters "A" to "D" in our brief and I would like to deal with each one very briefly in turn.

The first concerns the proposal for separate classes for capital cost allowance purposes for each building costing over \$50,000. It is quite clear that there is a superficial attractiveness to this proposal because it ties in well, at least in theory, with the system of recapture of capital cost allowances which proved to be excessive and were unnecessary as demonstrated

*[Interpretation]*

M. V. Krepart, qui représente notre Institut au Manitoba et M. W. Badun, représentant en Alberta.

Monsieur le président, nous sommes heureux de pouvoir exprimer notre pensée sur les divers aspects du Livre blanc sur la réforme fiscale qui touchent nos membres ainsi que l'ensemble de la collectivité canadienne. Nos membres constituent un bon échantillonnage de l'industrie immobilière au Canada, la plus grande industrie canadienne.

Je répète que nous avons des représentants de toutes les succursales provinciales à travers le Canada.

Notre mémoire se divise en deux parties: d'abord, il s'agit des recommandations qui touchent notre industrie en particulier. La deuxième partie traite des propositions touchant le monde des affaires et la collectivité canadienne. Je pense qu'on a traité à fond ces commentaires dans d'autres mémoires. Avec votre permission, monsieur le président, nous voudrions vous faire connaître les parties de notre mémoire qui sont particulièrement importantes et dont il n'a peut-être pas été question auparavant. Je veux présenter M. Goodman, qui vous signalera ces choses importantes.

**Le président:** Merci, monsieur Webber.

Il est entendu, messieurs, que les remarques d'ouverture doivent être aussi brèves que possible. Nous avons remis votre mémoire aux membres du Comité qui l'ont étudié. Notre conseiller l'a analysé et résumé. Je répète qu'il sera imprimé en appendice à notre compte rendu d'aujourd'hui.

**M. W. Goodman (De Goodman et Carr, conseiller auprès de l'Institut):** Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, je voudrais vous adresser quelques mots au sujet des problèmes très particuliers qui touchent l'industrie de l'immeuble en vertu des propositions du Livre blanc. On traite de ces problèmes dans la première partie, de la lettre A à D de notre mémoire. Je voudrais aborder chacune de ces questions brièvement.

Notre première préoccupation est la suivante: il s'agit de former des catégories distinctes d'amortissement pour chacun des immeubles qui coûtent \$50,000 ou plus. Il est évident qu'il existe un aspect superficiellement attrayant dans cette proposition car elle se relie théoriquement du moins, au système de récupération de l'amortissement qui est inutile, comme il a

## [Texte]

upon the ultimate resale of the property. Under our present system, which lumps together all properties of the same class, recapture of capital cost allowances does not arise when one property is sold. All that happens is that the cost basis for the remaining assets is reduced and the proposal therefore for separate classes appears superficially to be quite attractive. However, on closer examination this particular proposal seems to us to be most unsatisfactory for two reasons. First of all, if the principle is sound then it should apply not merely to rental real estate but to all types of depreciable property. If, for example, we are talking about a company with two large paper mills which sells one of those mills, then recapture of capital cost allowances ought to apply on that transaction notwithstanding that the company continues to own another property. In our opinion, it is wrong to single out the real estate industry and to say that rental real estate of all types of depreciable property must be dealt with differently.

Secondly, it seems to us most unfortunate that this principle would be applied in connection with rental housing with apartment buildings. It is a normal activity in the real estate industry to dispose of older apartment buildings which you hold and to replace them with new buildings. If this cannot be done without very serious tax consequences it means that fewer new buildings will be constructed and our housing problem will be aggravated rather than improved.

The second problem, "B", concerns the deductibility of losses suffered in real estate operations from other income. In this connection I would draw to your attention that the views of the urban development institute are not identical with some of those which you have heard previously. As has been pointed out previously, real estate companies which combine house construction for resale with erecting apartment buildings, factories and shopping centres to be held as investments, will suffer if their profits from house construction and sale are taxed without deduction of losses suffered in respect of their real estate investments. However, the problem goes much further than this because the proposal that carrying charges in respect of mortgage interest and in respect of real estate taxes on land which is held for resale should not be deductible currently but should be capitalized for tax purposes and added to the cost of the land creates an almost impossible situation. If land is being held for resale, true losses are being suffered in respect of these carrying charges and these losses reduce the taxpayers ability to pay taxes.

## [Interprétation]

été démontré en ce qui concerne la revente de la propriété. En vertu de notre régime actuel qui regroupe toutes les propriétés de même catégorie, le recouvrement de l'amortissement ne se fait pas lorsqu'une propriété est vendue. Ce qui se produit est que le coût de base de l'actif est réduit et que les propositions pour établir des catégories distinctes semblent, apparemment, intéressantes. Mais si l'on examine cette proposition à fond, elle nous semble tout à fait insatisfaisante pour les deux raisons que voici: Premièrement, si le principe est valable, il devrait s'appliquer non seulement aux immeubles à louer mais à toutes les autres propriétés qui se déprécient. Si nous parlons d'une compagnie propriétaire de deux grandes usines de pâte à papier, qui vend une usine la reprise des amortissements devrait s'appliquer à cette transaction, même si la compagnie garde une autre propriété. A notre avis il n'est pas bon de donner à titre d'exemple l'immobilisation de location de tous les types de propriétés amortissables qui doit être traité différemment.

Deuxièmement, il nous semble très malheureux que ce principe s'applique en ce qui concerne la location d'immeubles, d'appartements. Il s'agit d'une activité tout à fait normale dans l'industrie immobilière de vendre de vieux immeubles et de les remplacer par des immeubles neufs. Si cela ne peut se faire sans qu'il y ait des suites fiscales importantes, cela veut dire qu'on construira moins de nouveaux immeubles et que par conséquent le problème du logement s'accroîtra au lieu de diminuer.

Deuxième problème «B»: il s'agit de la déduction des pertes subies dans les exploitations immobilières à partir de d'autres sources de revenu. A ce sujet, je veux attirer votre attention sur le fait que la façon de voir de l'Institut canadien de l'urbanisme n'est pas la même que d'autres que vous avez entendues. Comme il a déjà été signalé, les compagnies immobilières qui joignent la construction des maisons à revendre à celle de l'érection d'appartements, de manufactures et de centres d'achats devant servir d'investissements vont connaître des problèmes si les profits qu'ils retirent de la construction et de la vente des maisons sont taxés sans qu'on déduise les pertes subies lors des investissements immobiliers. Toutefois, le problème est beaucoup plus profond. Car la proposition voulant que les frais d'entretien en ce qui concerne l'intérêt sur l'hypothèques et l'impôt sur les biens immobiliers qu'on veut revendre ne soient pas déduits mais plutôt capitalisés à des fins fiscales et ajoutés au coût du terrain crée une situation insoutenable. Si on garde un terrain pour le revendre, on subit de véritables pertes pour ces frais d'entretien et ces pertes réduisent la possibilité qu'à le contribuable de payer l'impôt.



*[Text]*

Take a very simple example, two companies each earning \$100,000 a year from house sales but one of them only has losses of \$40,000 a year arising from holding vacant land for resale. If we believe seriously in taxation on the basis of ability to pay taxes, then the ability of one of those companies is measured by \$100,000 and the other by only \$60,000, and to tax the second company as though it had a net income of \$100,000 is contrary to the principle of taxation in accordance with ability to pay.

In practice what this means, Mr. Chairman and honourable members, is that if carrying charges cannot be deducted currently from other income the amount which the real estate developer must invest in order to carry the property and hold it until it is ready for final development and sale is increased by the additional taxes which are going to be payable. Taking the simplest example, imagine a land developer who buys a lot for \$2,000 and it costs him \$100 a year for five years in carrying charges. If the present rule continues and he can deduct this \$100 from his other income, then his yearly after-tax cost of carrying charges is \$50 and he will have to have \$2,250 invested in this property by the time it is sold.

If on the other hand these carrying charges are not deductible currently from his other income, then he is going to have \$2,500 invested in this particular lot at the end of five years. Now no company has unlimited capital. If a company has a million dollars to invest in this particular manner and it can handle roughly 444 lots, under the present system it can handle only 400 lots, roughly 10 per cent fewer lots under the proposed system.

The supply of serviced building lots will be reduced and it will be the Canadian home-buyer who suffers. We think that this is a retrograde step.

We differ considerably, I think, from this morning's group in connection with losses arising from the deduction of capital cost allowances. Some of the current discussion about loopholes and tax shelters proceeds from the premise that depreciation is not a real expense at all but is a mere tax concession that has been granted to undeserving investors in the real estate business. I think, Mr. Chairman and gentlemen, this is nonsense although it is fostered by an inflationary economy.

It is obvious that if an investor erects a factory building, shall we say, for \$100,000, and if it has a useful lifetime of 25 years, then over that 25 years he has to recover this \$100,000 out of rental revenues or

*[Interpretation]*

Voici un exemple simple: deux compagnies rapportent toutes deux \$100,000 par année de la vente de maisons mais une seule subit des pertes de \$40,000, pertes découlant de la garde de terrains vacants pour fin de revente. Si l'on croit véritablement qu'il faille imposer les gens sur leur possibilité de payer de l'impôt, alors la possibilité d'une compagnie se mesure à \$100,000 et l'autre seulement à \$60,000. Et alors imposer la deuxième compagnie comme si elle avait un revenu net de \$100,000 est contraire au principe de l'imposition en conformité avec la possibilité de payer de l'impôt.

En pratique cela veut dire monsieur le président et chers membres que si les frais d'entretien ne peuvent pas être déduits d'autres revenus, le montant que le constructeur immobilier doit investir pour garder sa propriété jusqu'à ce qu'il puisse construire et vendre est augmenté par les impôts supplémentaires qu'il devra payer. Voici un exemple simple: supposons qu'un constructeur achète un lot pour \$2,000. Il lui coûte \$100 de frais d'entretien par année pendant cinq ans. S'il pouvait déduire ces cent dollars de ses autres revenus, son coût d'entretien après impôt serait de \$50 et il aura investi \$2,250 dans cette propriété au moment de la vente.

D'autre part, si ces frais d'entretien ne sont pas déduisibles de ses autres revenus, il aura alors investi \$2,500 dans ce lot après cinq ans. Aucune compagnie n'a des capitaux illimités. Une compagnie a un million de dollars à investir et si elle ne peut gérer qu'environ 444 lots selon le système actuel; elle ne pourrait gérer que 400 lots selon le système proposé, soit environ 10 p. 100 de moins.

On aura moins de terrains pour immeubles, c'est l'acheteur canadien qui en souffrira. C'est un pas en arrière donc.

Nous ne sommes pas d'accord avec le groupe de ce matin au sujet des pertes qui découlent de la déduction pour amortissement. Lorsqu'on parle des échappatoires et des impôts sur le logement, on prend pour acquis que l'amortissement n'est pas une véritable dépense, mais qu'il s'agit tout simplement d'une concession fiscale qui a été accordée aux agents dans les affaires de succession. Je pense que ceci est ridicule, même si c'est favorisé par l'économie, en période d'inflation.

Si un actionnaire fait construire un immeuble pour 100,000 dollars, après 25 ans, il doit évidemment recouvrer ses \$100,000 par location ou alors, il ne fera aucun bénéfice. L'amortissement est simplement une

## [Texte]

he will not make any profit. Depreciation is simply a method of allocating a portion of this \$100,000 cost to each year.

As Mr. Vineberg pointed out this morning, since 1949, we have had a system of somewhat larger depreciation allowances in earlier years which are compensated by somewhat smaller allowances in later years of holding, but the owner still cannot recover more than his cost.

Therefore, when we talk of losses arising from depreciation we are talking about real losses, not fictitious ones, not mere book entries. If the Income Tax Act is amended in order to deny deduction of these losses, it means taxing people on gross income, not on net income, and it flies in the face of the principle of taxation in accordance with ability to pay.

We suggest, sir, that the principle is equally applicable to the individual investor in real estate. The *bête noire* of the drafting of the White Paper seems to be the lawyer with a handsome income from his professional practice who has losses arising, say, from the ownership of apartment buildings.

**Mr. McCleave:** Chartered accountants.

**The Chairman:** I had doctors in mind.

**Mr. Goodman:** If the professional man has an income of, say, \$50,000 from his practice, and if he has real estate losses arising from carrying charges, depreciation and other expenses, of \$40,000 in respect of his real estate investments, then it seems to us, with respect, that it is perfectly reasonable that he pay tax on his net income of \$10,000 in the same manner as any other person with a net income of \$10,000. This is not a notional income and it is unreasonable to treat the depreciation charges in the manner proposed.

The third area dealing specifically with real estate which causes us great difficulty is the transitional provision which is proposed in respect of non-creditable tax. This is a very difficult area to explain in simple terms but once it is understood I think that the unfairness of the proposal is evident.

A very simple example may suffice for the moment. Imagine a company which, at the commencement of the new system, owns land which it is holding for resale, which cost \$50,000 but is worth \$150,000 on the commencement date of the new system. After the commencement date, of course, the company will carry on business. It will earn profits on which it pays its normal corporate tax. However, under the transitional proposal, 20 per cent of all the tax that the

## [Interprétation]

façon de répartir ces frais de \$100,000 pour chaque année.

Comme Vineberg l'a signalé ce matin, depuis 1949, nous avons eu une méthode d'amortissement plus considérable dans les premières années, laquelle a été compensée par des allocations moins grandes au cours des dernières années. Mais le propriétaire ne peut recouvrer plus que ses frais.

Alors quand nous parlons de pertes qui découlent d'amortissement nous parlons de véritables pertes, non pas de pertes fictives, comme des écritures de livres. Si la loi de l'impôt sur le revenu est modifiée pour empêcher la déduction de ces pertes, cela veut dire qu'on va imposer les gens sur les bénéfices bruts et non pour les bénéfices nets. C'est contraire du principe de taxation en rapport avec la faculté contributive.

Nous pensons que le principe s'applique également à l'actionnaire individuel des biens immobiliers. La bête noire du Livre blanc, justement, ce sont les avocats, qui ont un bon revenu... provenant de la pratique professionnelle, mais qui perdent beaucoup à être propriétaire d'immeubles.

**M. McCleave:** Les comptables agréés.

**Le président:** Je pensais aux médecins.

**M. Goodman:** Si un professionnel a un revenu de \$50,000 de sa pratique et s'il a des pertes immobilières venant de l'amortissement, de frais et d'autres dépenses, de 40,000 dollars en ce qui concerne ses biens immobiliers, il nous semble donc tout à fait raisonnable qu'il ne paie l'impôt que sur son revenu net de \$10,000, comme toute autre personne qui a un revenu net de \$10,000. Il ne serait pas raisonnable de traiter les frais d'amortissement comme on le propose dans le Livre blanc.

Le troisième secteur en rapport avec les biens immobiliers nous cause beaucoup de difficultés. Il s'agit de la disposition transitoire concernant... Il s'agirait d'avoirs qui ne sont pas sujet à la fiscalité. Il est difficile d'expliquer ceci. Mais je pense que la proposition n'est pas juste.

Un exemple simple pourra nous suffire pour l'instant. Supposons une compagnie qui, au début du nouveau régime possède des terrains qu'elle veut revendre, que ceux-ci coûtent \$50,000 et vaudraient \$150,000 au début du nouveau régime. Donc, le jour de la mise en vigueur, la compagnie en affaire aura des bénéfices sur lesquels elle paiera ses impôts de sociétés. Toutefois, d'après la disposition transitoire, 20 p. 100 de tous les impôts payés d'après le nouveau régime, ne



*[Text]*

company pays under the new system will be non-creditable, that is non-creditable against the tax on shareholders' dividends, until a fund of \$50,000 of non-creditable tax has been accumulated. That is, this fund has to be equal to the tax which is payable on the \$100,000 gain which had accrued before the commencement date but was not realized until after that date.

This principle is supposedly justified on the basis that, since the gain accrued under the old system which did not have creditable tax, no creditable tax should be generated when the gain is ultimately realized under the new system. However, this view ignores the fact that transition to the new tax system is not an unmixed blessing. For most corporate taxpayers it means the loss of the lower rate of tax on the first \$35,000 of income, which is a very serious blow, and the loss of the present system of dividend tax credits. We think that the advantages and disadvantages more or less balance one another and that there should not be a penalty placed on transition into the new system under the White Paper proposals.

The problem becomes even more acute . . .

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Goodman, if I give you the impression of being rude but usually the practice of this Committee is to have the opening remarks brief. I am sorry but if you take more time than is usually allowed witnesses, you will have less questions.

**Mr. Goodman:** Thank you, Mr. Chairman. I need about 30 seconds more.

**The Chairman:** You go on, sir. You are your own best judge.

**Mr. Goodman:** Thank you, Mr. Chairman.

The problem is much more difficult in the case of depreciable property which is held on the commencement date and the transitional proposal in this area, Mr. Chairman, for the generation of non-creditable tax is based upon an assumption that this depreciable property will, at some future date, be sold and that that depreciation taken before the commencement date will be recaptured. That assumption is incorrect and the transitional provision is therefore fallacious in the fundamental assumption on which it is based.

*[Interpretation]*

seront pas imposables, contrairement à l'impôt sur les dividendes des actionnaires jusqu'à ce que l'on ait accumulé un fonds de 50,000 dollars d'impôt non imposable. Ce fonds doit être égal aux impôts payables sur les \$100,000 de gains qui se sont accumulés avant la mise en vigueur mais qui n'ont pas été réalisés avant cette date.

Ce principe est supposément justifié, sur la base que depuis que les gains se sont accumulés sous l'ancien régime où il n'y avait pas évidemment d'avoir fiscal, il ne doit pas y avoir d'avoirs fiscaux sous le nouveau régime.

Toutefois, ce point de vue ne tient pas compte du fait que la transition au nouveau régime ne se fait pas de cette façon-là. Pour la plupart des contribuables, c'est une perte d'un taux d'impôt plus bas sur les premiers 35,000 dollars de revenus et ceci est très grave. Il y a aussi la perte du régime de crédit d'impôt pour dividendes qui existe actuellement. Et nous pensons que les avantages et les inconvénients s'équilibrent plus ou moins, et qu'il ne devrait pas y avoir de pénalité imposée en ce qui concerne la transition vers le nouveau régime proposé par le Livre blanc.

Le problème est encore plus grave.

**Le président:** Je m'excuse, monsieur Goodman, je vais vous donner l'impression, de vous bousculer, mais notre Comité a l'habitude de demander aux témoins de présenter des remarques assez courtes. Je pense que si vous parlez trop longtemps, les membres n'auront pas l'occasion de vous poser des questions, ou du moins, vous en aurez moins.

**M. Goodman:** Merci. Accordez-moi encore trente secondes.

**Le président:** Allez-y, monsieur.

Vous êtes votre propre juge.

**M. Goodman:** Merci, monsieur.

Le problème est encore plus difficile dans le cas des propriétés amortissables détenues le jour de la mise en vigueur et les dispositions à l'égard de la transition à ce sujet, pour la création d'avoirs non fiscaux sont fondées sur le fait que ces propriétés amortissables seront vendues et que cette dépréciation prise avant la date de la mise en vigueur sera recouvrée. Donc, cette hypothèse est incorrecte et la disposition transitoire est fausse.

**[Texte]**

These are the areas, Mr. Chairman, which we find particularly onerous and we would respectfully suggest to your Committee that they consider them. We welcome questions directed to any member of this group.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Goodman.

Mr. Leblanc, followed by Mr. Lambert and Mr. Kaplan.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Thank you, Mr. Chairman.

All the witnesses this morning are making quite an issue on the dividends paid by the various companies and bearing no credit to their shareholders. What I want to know is, how can a company distribute dividends when they have not got any profit?

**Mr. Goodman:** A company cannot distribute dividends, Mr. Chairman and Mr. Leblanc, when it has no profits, as I understand the law. However, it is true to say that profits, for the purposes of company law, may be computed quite differently from profits for tax purposes.

If, for example, a company, for accounting purposes and for its corporate purposes, computes its depreciation on a straight-line basis of, say, 2½ per cent per year, but for tax purposes it claims it at 5 per cent a year as a class three asset, then it can easily be the case that the company has a surplus, in an accounting sense, out of which it can declare dividends but it has no undistributed income on hand in the tax sense.

**Mr. Leblanc (Laurier):** So, while computing your earnings and your financial statements you make a difference apparently, according to what you just said, between the actual depreciation and the capital cost allowance?

**Mr. Goodman:** I think it would be correct to say, Mr. Leblanc, that the total amount of depreciation over the lifetime of the asset will be the same under one system as under another, but it is quite common for corporations to use the older system of straight-line depreciation in an accounting sense for various reasons connected with incentives and administration.

The government moved, for tax purposes, in 1949 to a system of reducing-balance depreciation which tends to accentuate the allowances in the early years and reduce them in the later years. So the problem is primarily one of the timing of the deductions.

**Mr. Leblanc (Laurier):** That would be on account that our capital cost allowance which is already in the Act is over and above the actual depreciation.

**[Interprétation]**

Bref, il s'agit d'un domaine, monsieur le président, que nous trouvons particulièrement pénible et nous soutenons que le Comité devrait en tenir compte. Nous serons heureux d'accueillir les questions que les membres du Comité voudront bien nous poser.

**Le président:** M. Leblanc, ensuite, M. Lambert et M. Kaplan.

**M. Leblanc (Laurier):** Merci, monsieur le président.

Apparemment, tous les témoins se sont informés des dividendes payés par les diverses compagnies et qui ne portent pas intérêt pour les actionnaires. Mais, comment une compagnie peut-elle distribuer des dividendes quand elle n'a pas de bénéfice.

**M. Goodman:** Une compagnie, bien sûr, ne peut pas distribuer de dividendes, monsieur Leblanc, lorsqu'elle n'a pas de bénéfice. Toutefois, il est juste de dire que les bénéfices, aux fins de la Loi des compagnies, peuvent être calculés différemment des bénéfices aux fins d'impôt.

Par exemple, si une compagnie, pour des fins de comptabilité et pour des fins de société calcule son amortissement sur une base de 2½ p. 100 par année, mais aux fins d'impôt, c'est 5 p. 100 par année, comme actif, alors, elle peut facilement avoir un surplus comptable sur lequel elle peut déclarer des dividendes. Mais elle ne peut distribuer de revenu comme on l'entend pour l'impôt.

**M. Leblanc (Laurier):** En calculant vos revenus et vos bilans financiers, vous établissez une différence, d'après ce que vous venez de nous dire, entre l'amortissement présent et l'allocation de coût de capitaux.

**M. Goodman:** Je pense qu'il serait juste de dire, monsieur Leblanc, que le montant total d'amortissement sur la durée d'une valeur active serait la même dans un régime comme dans l'autre. Mais il est tout à fait courant chez les sociétés d'utiliser l'ancienne méthode d'amortissement directe pour diverses raisons qui se rattachent aux stimulants et à l'administration.

En 1949, le gouvernement, pour des fins d'impôt, a adopté un système d'amortissement dégressif, qui augmentait les forfaits au début et les diminuait à la fin. Il s'agit en quelque sorte d'une chronologie de déduction.

**M. Leblanc (Laurier):** La déduction pour amortissement qui existe déjà dans la Loi, est au-delà de l'amortissement réel.



## [Text]

**Mr. Goodman:** I do not think it would be possible to answer that categorically. The reducing-balance method has many accounting proponents. Perhaps Mr. Marchant, who is an accountant by training, can answer that for you satisfactorily.

● 1630

**Mr. Leblanc (Laurier):** Just before Mr. Marchant answers, if in your statements, which have to be accurate—they are audited, I suppose—you put an amount of depreciation which is not the same as the capital cost allowance, this is just because you think, based on whatever criteria you use, that this is the right amount that has been depreciated and not what is allowed by the Act, because if our allowance would be the exact amount that is actually depreciated, then your statements would not show a profit.

**The Chairman:** Mr. Marchant.

**Mr. E. Marchant:** (Chairman of UDI Special Committee on the Government Proposals for Tax Reform): May I answer that?

From an accounting point of view, depreciation has nothing to do with the reduction in actual value of an asset. It is simply a method whereby the cost of an asset is written off to expense over a period of time. The diminishing-balance method of depreciation is one method that happens to be adopted by the government and used for income tax purposes. There are other methods of depreciation. A straight-line method is one that is sometimes used in industry, the sinking fund method is another, and there are others, but they have nothing to do with the businessman's estimate of reduction in value.

**Mr. Leblanc (Laurier):** The point I am trying to make, Mr. Chairman, with relation to the brief, is that they say that if they issue a dividend, the corporation will not be paying income tax and, according to the integration system that is proposed, the shareholders would not have any credit.

Now, in their own particular industry that is based entirely on the capital cost allowance that we are allowing in the Act right now. So, if you are using the capital cost allowance, then you change your profits for income tax purposes, your profits in the books are higher than the profits which are submitted for income tax purpose, which is legal of course. Then you have an incentive there, and if you have already an incentive for your shareholders I do not see your point when you say that you make a profit, you do not pay income tax, and when you distribute dividends your shareholders do not get any credit. It is complicated but that is what I understand anyway.

## [Interpretation]

**M. Goodman:** Je ne crois pas qu'il soit possible de répondre à ceci d'une façon catégorique. L'amortissement dégressif à plusieurs dépenseurs. M. Marchant pourrait peut-être ajouter quelques commentaires, puisque lui-même est comptable.

**M. Leblanc (Laurier):** Dans votre bilan, par exemple, vous inscrivez un montant d'amortissement qui n'est pas le même que les déductions pour amortissement; c'est que vous croyez, quels que soient les critères employés, avoir indiqué le montant exact, et non pas celui que la loi permet: en effet, si l'amortissement reçu correspondait aux déductions, le bilan n'accuserait pas de profit.

**Le président:** Monsieur Marchant.

**M. Marchant (président du Comité spécial pour les propositions officielles d'une réforme fiscale.):** Du point de vue de la comptabilité, la dépréciation n'a rien à voir avec la réduction de la valeur d'un actif. Il ne s'agit tout simplement que d'une méthode permettant d'amortir le coût d'une valeur pour un certain temps. Donc, la méthode de solde décroissant est une méthode adoptée par le gouvernement, et utilisée pour fins d'impôt. Il y a aussi d'autres méthodes de dépréciation, dont la méthode directe parfois employée dans l'industrie. Il y en a d'autres, mais elles ne concernent pas les prévisions ou les dépréciations qui préoccupent l'homme d'affaires.

**M. Leblanc (Laurier):** Ce que j'essaye de souligner, monsieur le président, c'est que si l'on émet des dividendes, la corporation ne paiera pas d'impôt; et, selon le système d'intégration proposé, les actionnaires n'auront pas de crédit.

Donc, dans cette industrie, ceci est fondé entièrement sur les déductions pour amortissement. Donc, si vous utilisez l'argent reçu pour amortissement, vous réduisez ainsi vos bénéfices pour la fiscalité; dès lors, les profits inscrits dans le registre seront plus élevés que ceux de la déclaration d'impôt. C'est tout à fait selon la loi. Par le fait même, il se crée un encouragement fiscal. S'il en existe déjà pour les actionnaires, pourquoi accuser un profit et ne pas payer d'impôt? Et quand ils touchent des dividendes, pourquoi les actionnaires n'ont-ils pas plus de crédit? C'est une question complexe, mais je la comprends ainsi.

**[Texte]**

**Mr. Goodman:** Yes. I think you have explained the nature of the problem very carefully. Mr. Leblanc and I think the simplest way of answering this is to say that the method of accounting which the taxpayer chooses to use for his own purposes is obviously not binding upon the Department of National Revenue.

The Income Tax Act requires that a particular method of accounting be used and the divergence in respect of depreciation accounting is most acute. Therefore, a situation can arise where the company is acknowledged by the Department of National Revenue to have no income for tax purposes and no surplus, no retained earnings, for tax purposes. Yet the company may, in a corporate sense, have a sufficient amount of cash retention to justify the declaration of a dividend. In those circumstances, it is not unreasonable for the tax authority, which accepts the position that the company has no retained earnings for tax purposes also to accept the position that this distribution to shareholders is a return of capital, and that it should be applied in reduction of the cost of the shares in the hands of a shareholder.

Now, ultimately, when the shareholder comes to sell his shares, he will have a larger capital gain on which he will pay a larger amount of tax by reason of this reduction but, in the meantime, he is not subjected to tax on this receipt which is regarded as a return of capital. This is the American principle, under Section 301 of the U.S. Internal Revenue Code, and it seems to us not an unreasonable one.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Lambert. Yes, Mr. Marchant.

**Mr. Marchant:** Mr. Leblanc, I think what you are saying is that, since capital cost allowance for tax purposes is sometimes higher in a year than depreciation claimed for accounting purposes, the capital cost allowance must necessarily be too high.

It is very important to realize that there are certain items for accounting purposes that are "expensed", that is, are written off against accounting income that are not deductible for tax purposes. We are not here today to tell you that those items should be deductible for tax purposes. It is, I think, completely erroneous to say that capital cost allowance is necessarily too high because it differs from book depreciation.

**Mr. Leblanc (Laurier):** That is not what I was implying. Sorry, Mr. Chairman, I believed that I was

**[Interprétation]**

**M. Goodman:** Oui. Vous nous avez fort bien expliqué le problème, monsieur Leblanc. Et pour y répondre, je dirai que la méthode de comptabilité choisie par le contribuable, n'engage en aucune façon le ministère du Revenu national.

La loi de l'impôt sur le revenu exige une méthode quelconque de comptabilité; et, l'écart quant à la dépréciation de comptabilité est très sensible. Dès lors, il peut arriver que le ministère du Revenu national ne reconnaisse pas à l'entreprise un revenu imposable. Toutefois, la société en question aura parfois suffisamment d'argent en main pour justifier la déclaration d'un dividende. Dans ce cas le fisc, qui accepte qu'une société n'ait pas de revenu imposable, devra également reconnaître que cette redistribution aux actionnaires est une rémunération de capital qui devra être déduite du coût des actions que possède un actionnaire.

Enfin, lorsque l'actionnaire vend ses actions, son gain en capital serait plus grand. En conséquence, il paierait un plus gros montant en impôt mais, en même temps, il n'aura pas à en payer sur ce qui est considéré comme une rémunération du capital. C'est ce qu'on dit à l'article 301 de la Loi américaine de l'impôt sur le revenu et cela ne me paraît pas déraisonnable.

**M. Leblanc (Laurier):** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Lambert. Oui, monsieur Marchant.

**M. Marchant:** Monsieur Leblanc, si j'ai bien compris vous avez dit que, puisque la déduction pour amortissement est souvent plus élevée en une année que l'amortissement aux fins de comptabilité, la déduction pour amortissement est trop élevée.

Il est très important de se rendre compte que certaines choses sont inscrites comme dépenses à des fins de comptabilité mais qu'elles ne sont pas considérées comme telles dans le calcul de l'impôt. Nous ne sommes pas ici pour vous dire qu'elles sont considérées comme des dépenses, aux fins de l'impôt. A mon avis, il est donc tout à fait faux de dire que la déduction permise pour amortissement est trop élevée parce qu'elle diffère du chiffre d'amortissement inscrit dans la comptabilité.

**M. Leblanc (Laurier):** Ce n'est pas ce que je voulais dire. Je suis désolé, monsieur le président. C'est



*[Text]*

completely understood. Perhaps it is because I am using the other maternal language.

What I mean is this. To declare a dividend, you need a profit in your books, on which we agree. Right? Now, if you have a profit you are taxable, and if you are taxable after the proposals of the White Paper on integration are put forward, if they are and are implemented, you would not be taxable, then your shareholders will not have any credit, although in the books you are making a profit. So what I am saying here is that you already have an incentive through the capital cost allowance.

**Mr. Goodman:** I do not think there is anything we could usefully add at this point to Mr. Leblanc's comments, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I want to deal with one point that you have made in your brief that I do not think anybody else has touched upon, certainly not today, and I have not seen it referred to at all, and that is the reference to paragraphs 4.78 and 4.79 in the White Paper, the transitional provisions. Those, Mr. Goodman, were the ones you were dealing with when you were finishing your introductory remarks.

As I take it, the White Paper proposes that, in the case of land or realty or, in fact, profits held by a closely-held company—no it has to do with assets held by them since it deals with recapturable depreciation—it is only that capital gain attributed to 'V' day plus on which tax will be paid, naturally, that can become creditable tax, notwithstanding the fact that a capital gains tax will have been paid by the closely-held company on the sale of the land because it was a venture. You say that this, in effect, is taxation in retroactivity.

**Mr. Goodman:** Yes, I think that is a correct statement, Mr. Lambert. Perhaps for purposes of convenience, it is easier to distinguish between the simple case of, say, an inventory of land held for resale and the more complicated case of depreciable property.

Taking the very simplest example of the land that costs \$50,000 and on 'V' day is \$150,000 fair market value. Ultimately, of course, when that land is sold, say, for \$200,000, it is perfectly proper that tax should be paid on \$150,000 profit, the difference between cost and selling price, and it is perfectly proper that, if the rate of tax is 50 per cent, that that should be \$75,000 tax.

*[Interpretation]*

peut-être parce que je ne m'exprimais pas dans ma langue maternelle.

Voici ce que je voulais dire. Pour déclarer des dividendes, il faut qu'un bénéfice figure dans votre comptabilité. Nous sommes d'accord, n'est-ce pas? Si vous avez réalisé un bénéfice, celui-ci est imposable. Et si vous êtes imposables après que les propositions du Livre blanc auront été mises en application, vous n'aurez pas d'impôt à payer. En conséquence, les actionnaires n'auront aucun crédit, même s'il y a un bénéfice qui figure dans la comptabilité. Dès lors, ce que je dis, c'est que la déduction pour amortissement est un stimulant.

**M. Goodman:** Il n'y a rien d'utile à ajouter à cela, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Lambert.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Je voudrais parler d'une chose qui a été mentionnée dans votre mémoire et dont personne d'autre n'a parlé. Il s'agit de commentaires au sujet des paragraphes 4.78 et 4.79 du Livre blanc, en ce qui concerne la période de transition. Monsieur Goodman, vous en avez parlé à la fin de vos remarques préliminaires.

Comme je le comprends, le Livre blanc propose que, dans le cas de terrains ou d'immeubles ou, en fait, de tout profit réalisé par une société privée—non, il s'agit plutôt des biens, puisqu'on parle de récupération de l'amortissement—ce n'est que le gain de capital calculé au jour de l'évaluation et sur lequel on paie de l'impôt qui peut être crédit fiscal, en dépit du fait que cet impôt sur le gain de capital aura été payé par la société privée lorsque le terrain a été vendu. Et vous dites qu'en fait, c'est une imposition rétroactive.

**M. Goodman:** Oui, je pense que c'est juste, monsieur Lambert. Pour des raisons pratiques, il est peut-être plus facile d'établir une distinction entre les terrains qu'on désire revendre et les biens amortissables.

Prenons l'exemple très simple d'un terrain qui a coûté \$50,000 et qui est évalué à \$150,000. Lors de la vente du terrain, à \$200,000 par exemple, il est tout à fait normal que l'impôt soit payé sur le bénéfice de \$150,000, soit la différence entre le prix d'achat et de vente. Si le taux de cet impôt est de 50 p. 100, cela donnerait \$75,000.

## [Texte]

The question which is in issue is, what portion, if any, of that \$75,000 tax should be creditable against shareholders' dividend tax? We say that we see no reason why all of it should not be because, on this transition, we gave up the benefit of the lower tax rate, we gave up the 20 per cent dividend tax credit, and now we have moved into a system of fully creditable tax, and what we lose on the swings we gain on the roundabouts.

● 1640

**Mr. Lambert (Edmonton West):** In other words, the Crown says, "Heads I win, tails you lose", on this deal.

**Mr. Goodman:** I have been a tax lawyer long enough, Mr. Lambert, to know this happens quite frequently.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** This is just one more case.

**Mr. Goodman:** Yes,

**Mr. Kaplan:** On a point of order, is it the tax or is it the reserve which you object to?

**Mr. Goodman:** It is the principle that 20 per cent of the tax, which is paid after the commencement date, should be used to build up a fund of noncreditable tax until you have built up that fund equal to the tax payable on the difference between the cost and the fair market value on the commencement date. That is not a simple thing to explain; I am sorry if it sounds a little more complicated than it should be.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** This is part of the iceberg.

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Lambert, you will agree, Mr. Kaplan, that was not a point of order but a way to ask a supplementary question.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I do not worry about it because I tell you, Mr. Chairman, if there ever was a piece of the White Paper that is an iceberg this is one, then it is not clear ice either.

**Mr. Goodman:** I must confess that I am a lawyer who spends most of my time in taxation work and it was some months before I realized the implications of this particular innocuous paragraph.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I must say that you are about the only one who has noticed it. I have

## [Interprétation]

Et voici la question en litige: quelle portion de ces \$75,000 d'impôt, s'il y en a une, devrait être créditée aux actionnaires pour l'impôt sur les dévidendes. Nous ne voyons pas de raison pour que cette somme ne le soit pas au complet car, au cours de cette transition, nous avons abandonné certains avantages dont un taux d'imposition moins élevé et les crédits de 20 p. 100 d'impôt pour dévidendes et maintenant nous avons adopté carrément le système de l'avoir fiscal. Ce que l'on perd d'un côté, on le gagne de l'autre.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** En d'autres termes, c'est pile ou face.

**M. Goodman:** Eh bien, je suis avocat et je m'occupe de l'impôt depuis assez longtemps pour savoir que cela arrive souvent.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Ce n'est qu'un autre cas.

**M. Goodman:** Oui.

**M. Kaplan:** J'invoque le Règlement. A quoi vous opposez-vous?

**M. Goodman:** C'est le principe. Vingt pour cent de l'impôt payé après ce jour de l'évaluation devrait être retenu pour constituer un fonds égal à l'impôt à payer sur la différence du coût et de la valeur du marché le jour de la vente; ce n'est pas facile à expliquer, je m'excuse si cela paraît si difficile.

**M. Lambert:** C'est la partie qui porte le plus de conséquences.

**Le président:** Monsieur Kaplan, vous voyez bien qu'il ne s'agit pas d'un rappel au règlement, mais seulement une manoeuvre pour poser une autre question.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** S'il y a un iceberg dans le Livre blanc, eh bien, le voici, et la glace n'est pas claire non plus.

**M. Goodman:** Je dois avouer que je m'occupe de questions fiscales presque tout le temps, moi-même, et j'ai mis beaucoup de temps avant de comprendre les conséquences de ce paragraphe-là du Livre blanc.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Eh bien, vous êtes à peu près le seul à l'avoir remarqué, car j'ai parcouru



[Text]

looked at all the briefs that have appeared before us and I do not believe anybody has really given this, shall we say, more than perhaps a glance because it happens to be the last paragraph, too.

Coming back to the questions that I was asking of the previous witnesses in that the real estate developer is a taxpayer all the way through, municipal, provincial and federal, I would like your comments and perhaps you would then come to the final question that I will have on this, that these proposals treat him as a taxpayer simply in the federal field. In other words, that he is only in the federal field, therefore, because he has had some advantages, because there are certain provisions in the law now that are deemed to be advantages, he is going to have to give up certain incentives and what have you. How do you see these provisions affecting the urban development in our cities in the future, providing the capital gains and the closely-held, widely-held and integration concepts go through?

**Mr. Goodman:** We have had a lot of discussion, Mr. Lambert, among the members of the urban development industry about this problem and opinions are not unanimous. For the vast majority the whole idea of a nontaxable capital gain is an academic exercise because they do not realize capital gains. They are taxed on their profits. To the best of my knowledge public real estate companies are also taxed on the profits which they realize on the sales of properties and I have the scars to bear from a few cases, some of which involved public real estate companies.

Some of our members take the position that if they pay tax on their gains on the sale of real estate they see no reason why others should pay tax at lesser rates or pay no tax at all. Other members of our group are not of the same opinion, and this is a matter concerning which we have to be very guarded in our statement. We are very conscious of the fact that the real estate industry is a heavily taxed industry, as you have pointed out, and the burden of municipal taxes is an increasingly difficult one particularly when combined with current rates of interest charges.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Has no one asked the question where do we go from here and what is the answer to it? Facing this White Paper, where do we go from here in the big picture of whether there is going to be expansion of urban development, I mean in your membership as to their business activities, or do they feel that there is going to be a maintenance of status quo or that they are going to be cut back? This is what I want to know.

[Interpretation]

tous les mémoires qui nous ont été présentés et je ne pense pas que personne n'ait fait plus que jeter un coup d'oeil sur cela, car c'est le dernier paragraphe.

Pour revenir aux questions que je vous posais et aux questions que j'ai posées aux témoins précédents, à propos des agents d'immeubles qui sont des contribuables sur toute la ligne, au municipal, au provincial et au fédéral. Alors, voici, je voudrais connaître vos commentaires et nous viendrons à ma dernière question ensuite, à l'effet que ces propositions veulent qu'il n'ait à payer de l'impôt qu'au fédéral seulement. Alors, dans ce cas, parce qu'il a profité de certains avantages, parce qu'il y a certaines dispositions dans la loi aujourd'hui qui sont considérées comme étant des avantages, le secteur de l'immeuble devra donc renoncer à certains encouragements ou privilèges. Alors, comment pensez-vous que ces dispositions peuvent affecter le développement urbain de nos villes à l'avenir si les nouveaux concepts des gains de capitaux, des sociétés fermées et ouvertes et de principe de l'intégration sont tous appliqués?

**M. Goodman:** Monsieur Lambert, nous avons beaucoup parlé de cette question avec les membres de l'industrie de développement urbain et les opinions ne sont pas unanimes. Pour la plupart d'entre nous, l'idée d'un gain de capital non imposable nous apparaît comme un simple exercice mental car nous n'avons pas de gains de capital. Que je sache, les compagnies d'immeubles sont imposées sur leurs bénéfices lors de la vente de propriétés et dans quelques causes que j'ai eu à traiter, il y avait des compagnies d'immeubles.

Certains de nos membres adopteraient la position suivante: s'ils paient de l'impôt sur leurs bénéfices lors de la vente d'immeuble, ils ne voient pas pourquoi d'autres devraient payer des impôts moindres ou aucun impôt. Toutefois, d'autres membres de notre groupe ne partagent pas cet avis. Et il faut être très prudent en parlant de cette question-là. Nous sommes bien au courant du fait que l'industrie de l'immeuble est lourdement taxée comme vous l'avez dit et le fardeau de l'impôt foncier municipal est de plus en plus difficile surtout lorsqu'il s'ajoute au taux actuel des taux d'intérêt élevés.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Alors que faisons-nous à partir de là et quelle est la solution?

Lorsque nous considérons le Livre blanc, on se demande ce que l'on fera ensuite. Lorsqu'on se demande s'il y aura un essor du développement urbain, on songe aux activités de vos membres, est-ce qu'ils devront maintenir la même position, y aura-t-il des réductions ou quoi?

[Texte]

**Mr. Goodman:** The White Paper proposals we feel would have a serious effect in restricting the supply of investment real estate, particularly of rental housing for the reasons which we have discussed. Obviously that is detrimental to us, to the members of the Urban Development Institute, but we think that it is even more detrimental to the Canadian public. We think also that the supply of serviced building lots and therefore of new houses will be restricted to some extent by these proposals for the reasons that we have indicated and we think that is detrimental. If these proposals are not implemented, and if we continue under the present system more or less unchanged in that respect, bearing in mind that there is no non-taxable gain or virtually all real estate developers, then the answer I think is that the industry will have to struggle along and its financial difficulties in the current economy will be difficult enough without adding tax problems to them.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** All right, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Goodman, at page 29 of your brief you are saying that provincial corporation income taxes are likely to exceed the 10 per cent and I think this is the case now in a few provinces. I think some are up to 12 per cent.

**Mr. Goodman:** Some are up to 13 per cent, sir.

**The Chairman:** The White Paper suggests that federal corporation income taxes be fully creditable against federal personal income tax and provincial income taxes fully creditable against provincial personal income tax, but I see a difficulty in the suggestion in matching provincial corporation income taxes and provincial personal incomes tax as suggested in your brief and the difficulty actually is that the same province may not be involved, meaning that a resident of Quebec may be a shareholder of an Ontario company.

**Mr. Goodman:** Yes, Mr. Chairman, this is a problem, but it is a problem that was faced in connection with provincial personal income tax in any event and a very sensible decision was reached that the province which would have taxing jurisdiction over individuals would be the province in which the individual resided on the last day of the taxation year, notwithstanding that he might have earned all or virtually all of his income in another province. We think some sort of arrangement between the federal government and the provinces collectively can come up with a sensible approach to this problem which will allow full integration and full credit for all provincial corporation taxes. If we start off on the basis that we have insufficient credit and 2

[Interprétation]

**M. Goodman:** Les propositions du Livre blanc auraient pour effet de réduire l'investissement dans le secteur immobilier surtout pour les immeubles locatifs pour les raisons que nous avons mentionnées. Cela nous nuit, cela nuit à l'Institut de développement urbain mais cela nuit encore plus à la population canadienne. En outre, nous pensons que les terrains et le nombre d'habitations seront restreints par ces propositions du Livre blanc. Cela nous paraît désavantageux. Si les propositions n'entrent pas en vigueur et si nous ne modifions pas trop le système actuel et s'il n'y a pas d'impôt, nous pensons que notre industrie devra lutter et nos difficultés financières seront assez difficiles sans y ajouter d'autre problèmes fiscaux.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Merci, Monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Goodman, à la page 29 de votre mémoire, vous dites que l'impôt provincial sur les revenus des sociétés dépassera 10 p. 100 comme c'est le cas maintenant dans certaines provinces. Certains taux se chiffrent à 12 p. 100.

**M. Goodman:** Même à 13 p. 100.

**Le président:** On suggère que l'impôt des sociétés soit crédité sur l'impôt personnel et la même chose dans le cas de l'impôt provincial, mais j'entrevois des difficultés. En regroupant l'impôt provincial sur les corporations et l'impôt personnel comme suggéré dans votre mémoire, la difficulté réside dans le fait que parfois différentes provinces sont en cause; un résident de Québec peut être un actionnaire d'une industrie ontarienne.

**M. Goodman:** Oui, monsieur le président, c'est un problème mais cela a existé pour l'impôt personnel provincial et une décision très sensée a été prise. La province qui imposerait serait la province dans laquelle la personne a résidé le dernier jour de l'année fiscale même s'il acquiert ses revenus ailleurs. Nous pensons que certains accords entre le fédéral et les provinces permettent de solutionner ce problème afin d'arriver à une intégration complète ainsi que des dégrèvements uniformes sur les impôts provinciaux sur les corporations. Si nous commençons par dire que le crédit est insuffisant et que 2 ou 3 p. 100 de l'impôt ne sera pas crédité du tout, alors notre système est déficient dès le début.



[Text]

per cent or 3 per cent of corporation taxes are not going to be creditable at all, then our system of integration is defective right from the beginning.

**The Chairman:** My second question will deal with small business. In your brief you give some alternatives. Do you think these alternatives will provide adequate additional funds for growth?

**Mr. Goodman:** The usual justification, Mr. Chairman, for allowing small businesses to pay tax at a lower corporate tax rate is that they require funds for growth.

**The Chairman:** Some of them, anyhow.

**Mr. Goodman:** Some of them do, yes. What you are doing in effect, by adopting a proposal such as we have suggested, is providing a sort of interest-free loan equal to the difference between the 50 per cent corporate tax rate and the 21 per cent corporate tax rate on \$35,000 for a few years.

● 1650

As long as the government is sure that ultimately it is going to collect all the taxes to which it is entitled, it collects somewhat less tax by reason of the lower corporate tax rate initially and then a few years later it will collect somewhat more tax from the shareholders and we think that this is a reasonable sort of incentive if the complaint is insufficient capital.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** Thank you. Mr. Chairman, I would like to ask some questions and I appreciate your remarkable ability to give brief answers. I hope that you will be able to answer these questions very briefly. We talked a moment ago and you mentioned to my colleague, Mr. Lambert, that you objected to the principle by which noncreditable tax accounts were created and there are two aspects of it. There is firstly the fact that a portion of the tax is noncreditable and there is secondly the aspect that the reserve has to be built up so that you may be actually setting aside tax which is referable to capital gains which accrued and were realized after the Act came into effect for the purposes of creating a reserve for some later date when a capital gain is realized which contains an element of pre-Act day profit, let us say, or capital gain.

**Mr. Goodman:** Very well put.

**Mr. Kaplan:** Now, on a priority basis, I assume that it is the reserve which you find to be the more

[Interpretation]

**Le président:** Ma deuxième question porte sur les petites entreprises. Dans votre mémoire, vous avez présenté un certain choix. Pensez-vous que ces possibilités nous permettront de trouver des fonds supplémentaires pour leur développement?

**M. Goodman:** La raison habituelle donnée, monsieur le président, pour permettre aux petites entreprises de payer l'impôt sur les corporations à un taux moins élevé, est qu'elles ont besoin de capitaux, pour croître.

**Le président:** Du moins quelques-unes.

**M. Goodman:** En fait, en adoptant une proposition comme celle que nous avons suggérée, vous accorderiez des prêts libres d'intérêt qui équivalent à la différence entre le taux d'imposition des sociétés de 50 p. 100 et l'impôt sur les sociétés de 21 p. 100 pour un revenu de 35,000 dollars, pendant quelques années.

Tant que le gouvernement est sûr qu'il pourra prélever tous les impôts auxquels il a droit, il prélève un peu moins d'impôt à cause du taux moins élevé d'imposition des sociétés et quelques années plus tard, il prélèvera plus d'impôt de la part des actionnaires. A notre avis, le genre d'encouragement est raisonnable si l'on se plaint d'un manque de fonds.

**Le président:** Merci, monsieur Kaplan.

**M. Kaplan:** Monsieur le président, je voudrais poser des questions. Comme j'aime bien votre habileté à donner des réponses brèves, j'espère que vous pourrez répondre à mes questions brièvement. Il y a quelques minutes, vous avez dit à M. Lambert que vous vous opposiez au principe selon lequel des impôts sans crédit étaient créés. La question a deux aspects: une partie de l'impôt n'est pas bonne d'abord; deuxièmement les réserves doivent être édifiées. De cette façon, on pourrait mettre de côté les impôts qui se rattachent aux gains de capital qui ont augmenté et se sont réalisés après l'entrée en vigueur de la loi, afin de créer des réserves pour l'avenir, lorsque les gains de capitaux réalisés contiendront des éléments de bénéfices ou de gains de capital.

**M. Goodman:** Bien dit.

**M. Kaplan:** En se basant sur les priorités, ce sont les réserves, je suppose, auxquelles vous vous opposez le

## [Texte]

objectionable of the two aspects of the transitional feature. In other words, one could object less if the proposal in the White Paper was that when a capital gain is realized, a portion of which accrued prior to the coming into effect of the Act, we would object less to not being able to have a credit for the portion which was accrued prior to the coming into effect of the White Paper.

**Mr. Goodman:** Yes, that is a very good point, Mr. Kaplan. If for example we are talking about depreciable property, let us suppose there is a property which cost \$1 million some years before the commencement of the new tax system and it has been depreciated, say, to \$600,000 on the commencement date. Ultimately, let us say five or six years after the new tax system has been instituted, it is sold for \$1 million. At that point there is a recapture of capital cost allowances to the extent of \$400,000, and at that time, when we know that there has been an actual sale, when we know the amount of tax which should be generated it is perhaps not too unreasonable to say that tax will be noncreditable. But to anticipate this result by assuming arbitrarily that all depreciation taken prior to the commencement of the new system will ultimately be recaptured is wrong in principle. Much of it never will be.

**Mr. Kaplan:** I think I would have to agree with that and there may never be a realization either. It may be intended to hold the asset in question.

**Mr. Goodman:** Yes. For example, if one imagines that the asset which I have described consists of machinery used in the manufacturing business, that machinery will probably be used more or less indefinitely until it is scrapped. There is never any question of recapturing 90 per cent of the cases.

**Mr. Kaplan:** What would your reaction be to—perhaps this is facetious, but to preserving the dividend tax credit on a transitional basis for that portion of dividends which reflect gains which accrued prior to the coming into effect of the Act? Do you think that in principle might be workable or too complicated?

**Mr. Goodman:** I would suggest to you, sir, that the Canadian Bar Association did consider this problem and one of the thoughts there was that that type of gain should be capable of distribution at a flat rate of 15 per cent in the same manner as surpluses accrued prior to the commencement of the new system, and this would be consistent with the principle as well.

**Mr. Kaplan:** And it would not particularly represent a revenue on this, would it?

## [Interprétation]

plus dans ces deux aspects de la période de transition. En d'autres termes, on s'opposerait moins si les propositions du Livre blanc disaient que lorsqu'on réalise un gain de capital dont une partie a augmenté avant l'entrée en vigueur de la loi, nous nous opposerions moins parce que nous ne pourrions obtenir un crédit pour la portion accumulée avant l'entrée en vigueur du Livre blanc.

**M. Goodman:** Oui, c'est un excellent point, monsieur Kaplan. Si, par exemple, on parle de terrains qui peuvent perdre de la valeur, disons qu'une propriété coûtait 1 million quelques années avant l'entrée en vigueur du nouveau système et que sa valeur est baissée à \$600,000 le jour de l'évaluation. Disons que 5 ou 6 ans après l'entrée en vigueur du nouveau système, on la vend 1 million. A ce moment-là, on reprend l'amortissement pour une somme de \$400,000. Et, à ce moment-là, lorsque nous savons qu'il y a eu une vente et que nous savons la somme d'impôt qui devra en découler, il n'est pas déraisonnable de dire qu'il n'y aura pas de dégrèvement d'impôt. Il est mauvais, en principe, de prévoir ce résultat en supposant de façon arbitraire que tout amortissement ayant lieu avant le début du nouveau régime sera récupéré. Ce ne sera pas le cas.

**M. Kaplan:** Je dois être d'accord; il n'y aura peut-être jamais de réalisation.

**M. Goodman:** C'est juste. Si on imagine que les avoirs que j'ai décrits se composent d'outillage industriel, l'outillage sera utilisé indéfiniment, tant qu'il sera mis de côté. Inutile de récupérer 90 p. 100.

**M. Kaplan:** Que diriez-vous si on préservait le crédit d'impôt pour dividendes sur une base transitoire, pour la partie des dividendes qui indiquent des bénéfices avant l'entrée en vigueur de la loi. Pensez-vous qu'en principe cela s'applique ou est-ce trop compliqué?

**M. Goodman:** L'association canadienne du barreau a étudié la question et on a pensé que ce genre de bénéfices devrait être distribué au taux uniforme de 15 p. 100 comme les excédents avant l'entrée en vigueur du nouveau régime. Ce serait conforme au principe aussi.

**M. Kaplan:** Cela ne représenterait pas une recette, n'est-ce pas?



[Text]

[Interpretation]

**Mr. Goodman:** I do not really think so, sir.

**M. Goodman:** Non, je ne pense pas.

**Mr. Kaplan:** Except to the extent, I suppose, that there are certain assets which are never disposed of, as we have just mentioned, and the government would benefit from exacting the reserve of noncreditable tax with respect to those. I think it is an interesting prospect, I must say.

**M. Kaplan:** Sauf pour dire qu'il y a certains avoirs dont on n'a jamais disposé et que le gouvernement profiterait en exigeant un impôt sur les autres avoirs non fiscaux par rapport à ces avoirs. Je dois dire que l'idée est intéressante.

**Mr. Goodman:** This is an extremely difficult area, Mr. Kaplan, and I do not claim that I have mastered all of it by any means.

**M. Goodman:** C'est une question extrêmement difficile; je ne prétends pas tout comprendre.

**Mr. Kaplan:** You also talked about the capital cost allowance as being a justifiable recognition on the depreciation of property and that it would be unreasonable not to permit capital cost allowance to be deducted on an annual basis from other income because it was a loss, but are you not ignoring two things? First of all, that the actual depreciation may be less than the capital cost allowance which is allowed by the government, and secondly, the value of money through time, the ability to get a deduction from income in respect of a notional depreciation which really only falls in at the end of the life of the asset when it has to be replaced. The use of the amount not paid in taxes, if I can put it that way, through the life of the asset, has enormous value to the taxpayer. Is that not precisely why most of the members of your Institute, although they pay dividends and make big profits, do not pay any income tax?

**M. Kaplan:** Vous avez aussi dit que l'amortissement était une façon de reconnaître l'amortissement de la propriété et qu'il ne serait pas raisonnable d'empêcher la déduction de l'amortissement du revenu sur une base annuelle, parce qu'il s'agit d'une perte. Je pense que vous oubliez deux choses. D'abord l'amortissement réel peut être moins élevé que l'amortissement permis par le gouvernement et deuxièmement la valeur de l'argent, la possibilité d'obtenir une déduction d'impôt pour un amortissement national qui existe seulement lorsque cet avoir doit être remplacé. L'emploi du montant qui n'est pas payé en impôt, si je puis dire, tant que dure la possession, a une valeur énorme pour le contribuable. N'est-ce pas précisément pour cette raison que la plupart des membres de votre institut paient des dividendes et font beaucoup de profit mais ne paient pas d'impôt?

**Mr. Goodman:** Let me see if I can answer it perhaps by dealing with it in stages. Our system of capital cost allowances is a recognition of depreciation as a true expense. The method of prorating that expense over the time that the asset is held is one of the acceptable accounting methods, namely the reducing balance method. It is not the most common method used by public companies, and we are not talking only about real estate companies.

**M. Goodman:** Je vais essayer de vous répondre en procédant par étapes. Notre régime d'amortissements reconnaît l'amortissement comme une véritable dépense, et la façon de le distribuer sur une période de temps est l'une des méthodes de comptabilité acceptée, la réduction graduelle. Ce n'est pas la méthode la plus fréquemment employée par les sociétés, et je ne parle pas seulement des compagnies d'immeuble.

If the asset is sold at a price which indicates that the depreciation taken during the holding period was excessive, then of course there is a system of recapture of capital cost allowances and in principle that is quite fair. The asset has been bought for \$1 million, has depreciated to \$600,000, it is ultimately sold for \$700,000, there is \$100,000 of recaptured depreciation, so the government collects its due.

Si l'avoir est vendu à un prix qui indique que l'amortissement était excessif, il est possible de récupérer les amortissements, ce qui, en principe, est juste. L'avoir a été acheté au prix de 1 million, est baissé à \$600,000, vendu \$700,000. On a récupéré une dépréciation de \$100,000; le gouvernement prend l'argent qui lui revient.

**Mr. Kaplan:** What it has lost is the use of the money through time, I suppose.

**M. Kaplan:** Le gouvernement a perdu l'emploi de l'argent au cours des années, je suppose.

**Mr. Goodman:** Right. But the taxpayer has also lost something because over the period of the lifetime of

**M. Goodman:** Le contribuable a aussi perdu. Il doit récupérer le million qu'il avait déboursé lorsque l'avoir

## [Texte]

this asset, he has to recover by appropriate charges against revenue the full \$1 million that he has laid out. The method he uses to allocate to one year rather than to another may differ among reasonable people and accountants do differ to some extent on this, but the basic principle is there.

The principle is enormously complicated by the problem of inflation. There is a school of accountants, as you know, who consider that where inflation is an ever-present factor, depreciation on the basis of historical cost is wrong in principle because the depreciation should be sufficient to replace that physical asset at whatever its cost will be at its expiry date. If that method were adopted for tax purposes, the last 25 years would have seen enormous increases in depreciation charges or capital cost allowances. We are not advocating this as a tax method. We consider that the recovery of the cost on some rational basis such as the reducing balance method is a reasonable one for tax purposes. We are concerned, as Mr. Vineberg pointed out, that there is recapture of capital cost allowances which in large part is due to the inflationary factor. When the individual comes to sell a property for \$700,000, the reason he can sell it for \$700,000 is frequently that the price level has risen to a point where a substantial part of that apparent gain of \$100,000 is merely inflationary profit which he will find as soon as he comes to replace that asset with another, and there just does not seem to be a satisfactory method of dealing with the inflationary factor in a tax system.

## ● 1700

I have heard many views expressed, Mr. Kaplan, that capital gains should be adjusted by the inflationary factor but that would not take account of the company that holds inventories for a considerable period of time that is also affected by inflationary factors. The problem is simply beyond us, in my opinion.

**Mr. Kaplan:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Gentlemen, on behalf of the members of this Committee, my thanks to the representatives of the Urban Development Institute of Canada for the submission of their brief, their presence today and their reply to questions directed to them to enlarge on the brief submitted already. Thank you very much.

**Mr. Goodman:** Thank you, sir. It has been a pleasure.

**The Chairman:** Now I will call upon the representatives of the Cadillac Development Corporation

## [Interprétation]

avait de la valeur. La méthode utilisée pour distribuer son revenu d'une année à une autre diffère d'un individu à l'autre et le système de comptabilité peut être différent aussi. Cependant, le principe de base est là.

Le principe est très compliqué à cause de l'inflation. Certains comptables sont d'avis que lorsque l'inflation existe toujours, l'amortissement est mauvais en principe car il devrait être suffisant pour remplacer la valeur de ces valeurs matérielles le jour fixé pour l'expiration. Si cette méthode était utilisée pour l'impôt, nous aurions vu, au cours des 25 dernières années, les taux de dépréciation ou les amortissements augmenter beaucoup. Nous considérons que la récupération du coût sur une base rationnelle comme la réduction graduelle est raisonnable à des fins fiscales. Comme M. Vineberg l'a dit, nous nous soucions de la récupération des amortissements, qui dépend en grande partie de l'inflation. Lorsque quelqu'un vend une propriété \$700,000 il peut la vendre à ce prix souvent parce que le niveau des prix a augmenté à un niveau tel qu'une grande partie du gain apparent de \$100,000 n'est que de l'inflation. Il verra que c'est vrai dès qu'il voudra remplacer cet avoir par un autre. Il ne semble pas y avoir de méthode satisfaisante pour traiter le facteur d'inflation dans un régime fiscal.

J'ai entendu plusieurs opinions selon lesquelles les gains de capitaux devraient être ajustés avec l'inflation mais cela ne tiendrait pas compte des sociétés qui tiennent un inventaire pendant une longue période de temps et qui sont touchées, elles aussi, par l'inflation. Le problème est au-delà de ce facteur tout simplement.

**M. Kaplan:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Messieurs, au nom des membres du Comité, je tiens à remercier les membres de l'institut d'urbanisme du Canada qui nous ont présenté un mémoire aujourd'hui et qui ont bien voulu répondre aux questions que nous leur avons posées en vue d'expliquer davantage ce mémoire qu'ils nous avaient déjà présenté. Merci, messieurs.

**M. Goodman:** Merci, messieurs.

**Le président:** Maintenant, je vais inviter les représentants de la Société Cadillac, qui sont le quatrième



*[Text]*

Limited, our fourth group today, for the consideration of the White Paper on Tax Reform. On my right is Mr. A. E. Diamond, President, and I will ask him to introduce the other two gentlemen with him today. Mr. Diamond.

**Mr. A. Ephraim Diamond (President, Cadillac Development Corporation Limited):** Thank you, Mr. Chairman. On my immediate right is Mr. Sheldon Silver, who is Counsel with the firm of Goodman and Goodman and who represents our Company, and on his right is Mr. Martin Seaton, who is Secretary-Treasurer of our Company.

**Mr. Chairman,** the hour is late and I must say that I feel somewhat like the little merchant between the two department stores, each one of whom is having a sale, and the little merchant puts up the sign "Front Entrance". I am somewhat in the position therefore of putting up a sign "Front Entrance" and hoping that my remarks may end up as a kind of mop-up operation.

First I would like to give you a little background of what our company does, with your permission.

**The Chairman:** Regarding the hour, Mr. Diamond, you are not the only one that went through that.

I can remember that one night we started at 9.40 p.m. with a group of witnesses.

**Mr. Diamond:** My sympathy goes to the Committee because I have been sitting here listening.

**Mr. McCleave:** That does not encourage you to make a speech that lasts until 9.40 tonight, though, I take it. You do not feel any urge that way?

**Mr. Diamond:** Our Company, Mr. Chairman and hon. members, does a variety of things in the real estate business. It assembles land, develops that land by putting in services, either sells the land or builds on it as conditions permit. It builds single-family homes for sale, it has a construction department for building for others, it has a substantial interest in a systems-building company, it has a major interest in Canadian Equity and Development Company Limited which is developing a new town of some 150,000 people at the western boundaries of Toronto in the Town of Mississauga. Our greatest activity over the past 10 or 15 years has been in the development of multiple-family dwellings, apartment buildings and row houses, for investment purposes.

*[Interpretation]*

groupe à passer aujourd'hui pour l'étude du Livre blanc. J'ai à ma droite. M. E.A. Diamond, président de la société, que j'invite à présenter les membres de sa délégation.

**M. E.A. Diamond (président de la Cadillac Development Corporation Ltd.):** Merci, monsieur le président. J'ai à ma droite M. Sheldon Silver, conseiller ou avocat de la compagnie; et à sa droite, M. Martin Seaton, le secrétaire-trésorier de notre compagnie.

Il se fait tard, monsieur le président. Je dois avouer que je me sens un peu comme le petit marchand dont le magasin se trouve placé entre deux grands magasins et qui met au-dessus de sa porte «Entrée principale». Je suis un peu dans la position où je dois inviter les gens à entrer et espérer que mes remarques seront en quelque sorte un résumé du tout. Je voudrais d'abord vous faire connaître les antécédents de notre société.

**Le président:** Vous n'êtes pas le seul, monsieur Diamond, dans cette position. Je me rappelle un soir, où nous avons fait attendre un groupe jusqu'à 9h.40.

**M. Diamond:** Vous avez ma sympathie, messieurs du Comité, car j'ai été ici toute la journée à entendre les dépositions.

**M. McCleave:** Cela ne doit pas vous encourager à parler jusqu'à 9h.40 ce soir!

**M. Diamond:** Notre société a une gamme d'activités assez vastes. Elle regroupe les terrains, elle y installe les services, elle construit lorsque le règlement le permet. Elle construit des maisons familiales et les vend; elle peut également construire pour d'autres. Elle a également beaucoup d'intérêts dans un système de sociétés de construction, elle joue un rôle important dans la Canadian Equity and Development Company Limited qui construit des habitations pour une ville nouvelle de 150,000 habitants, aux limites ouest de Toronto dans la ville de Mississauga. Notre principale activité toutefois, au cours des dix ou quinze dernières années, a consisté en la construction d'immeubles d'appartements, ainsi que d'immeubles familiaux.

## [Texte]

Our company currently operates about 11,000 apartment units which house some 32,000 people, most of them in Metropolitan Toronto and the Metropolitan Toronto area.

I might tell you that present indications are that the growth of our Company in the future will be more greatly emphasized in other fields of real estate development because of conditions presently in the field, particularly in commercial, shopping centre and industrial development.

Our Company became a public company in December 1968. We now have 2,800 shareholders and we are listed on the Toronto Stock Exchange.

I must say, Mr. Chairman, that by and large our Company aligns itself almost completely with the brief of the Canadian Institute of Public Real Estate Companies and, except in a few matters, with the comments of the delegation from the Urban Development Institute, of which our company is also a member.

However, with regard to the comments of Mr. Soden, we go one step further and while we appreciate that those factors in the White Paper or those comments in the White Paper which pertain to capital cost allowance and the write-off of certain expenses apply to industrial and commercial real estate for the good of the country, in the case of residential real estate there is a further reason for permitting this, and that is the great social need over and above the needs of the economy generally.

I think, Mr. Chairman, with your permission, I would like to just spend a couple of minutes to review what has happened over the past 10 years in the housing industry.

Between the years 1960 and 1969, we went from a total of 110,000 starts to about 210,000 starts, a total of 1,445,000, give or take a few, during that ten-year period—an enviable record. I might say further, however, that the total increase during that ten-year period was an increase in apartment buildings; that if you look at the graphs you find that the building of single-family dwellings over that ten-year period was virtually constant. When you appreciate, therefore, the significance of capital cost allowance and the other factors in the White Paper, it becomes readily apparent that this additional increase in starts over the past 10 years is most significant from the social aspect of our country.

I think it is also fair to mention that of the total 1,445,000 starts during the past 10 years, about 5 per

## [Interprétation]

Notre société construit ordinairement 11,000 logements qui peuvent loger 32,000 personnes, surtout le Toronto métropolitain et ses environs.

Je puis ajouter que, d'après les perspectives actuelles, notre société s'étendra à d'autres domaines de l'immeuble à cause des conditions qui existent en ce moment, notamment dans le domaine commercial, les centres commerciaux et les complexes industriels.

Notre compagnie est devenue une société publique en décembre 1968. Nous avons maintenant 2,800 actionnaires et nous sommes inscrits à la Bourse de Toronto.

Je dois dire aussi que notre société correspond presque entièrement au mémoire de la *Canadian Institute of Public Real Estate Companies* et, sauf pour quelques points, aux commentaires des délégués de l'Institut d'urbanisme du Canada dont notre société fait partie. Toutefois, en ce qui concerne les commentaires de M. Southam, nous allons encore plus loin que lui et même si nous reconnaissons que les facteurs inscrits dans le Livre blanc ou les propositions du Livre blanc qui touchent aux allocations de coût de capitaux ainsi qu'aux amortissements, s'appliquent à l'immeuble industriel tout comme à l'immeuble résidentiel, il y a d'autres raisons en ce qui concerne les immobilisations pour le permettre. Car il existe un besoin social considérable au-delà des besoins de l'économie en général.

Je pense qu'avec votre permission, monsieur le président, je pourrais revoir en quelques minutes ce qui s'est passé au cours des dix dernières années dans l'industrie du bâtiment ou dans l'industrie du logement.

Entre 1960 et 1969, nous sommes passés de 110,000 mises en chantier à 210,000, soit un total de 1,400,000 unités au cours de cette période de dix ans. C'est enviable. Je dois ajouter que l'augmentation totale, au cours de cette période de dix ans, est une augmentation des immeubles d'appartements. D'après les graphiques, vous constaterez, que les habitations familiales ont été à peu près constantes en nombre. Ceci devient tout à fait évident. Cette augmentation des mises en chantier, au cours des dix dernières années, est un facteur important du point de vue social pour le Canada, et vous pouvez le constater en évaluant la portée de l'amortissement et des autres facteurs du Livre blanc.

Il importe également d'ajouter que, sur un total de 1,445,000 mises en chantier au cours des dix dernières



## [Text]

cent was represented by various forms of public housing; that is, limited dividend housing, student housing, low rental housing and various other forms. The result therefore is that virtually the total increase in residential starts between the years 1960 and 1969 could be assumed to be primarily in investment real estate.

What has happened now within the past 10 years? During this period we saw a variety of increasing costs and you, Mr. Lambert, have mentioned some of them. We have had the imposition of a sales tax by two levels of government. We have had increases in property taxes at a galloping rate at the municipal level. We have had increasing land costs resulting from growth pressures, lack of services, imposition of high standards for servicing of lands, and imposts for various other things such as schools. We have had galloping rates of inflation in terms of labour rates without the commensurate productivity increases to cover them.

With all of these factors we have managed to attain these enormous starts. However, the cracks started to appear about three or four years ago when, added to all of these factors, was the very significant increase in interest rates which I might say, hon. gentlemen, has been more significant than the sum total of all of the other costs I have mentioned. An increase in mortgage from 6.25 to 10.5 per cent adds about \$40 a month to the cost of a rental unit. My own estimate of the other costs I have mentioned would be about \$36 to \$38.

Taking these two factors together, we have therefore a total increase in rental, if we were able to get it, of about \$78. Since we are not able to get it, what effectively has happened is that rates of return on our investment have dropped very substantially and they have dropped very substantially below the rate of return available on the first mortgage.

This has done a number of things. In the first instance it has meant that the amount of equity capital has gone up substantially, because the mortgagee in order to satisfy his security must see that he has an economic relationship to the building, not a physical one.

The amount of mortgage available has gone down, but what is more significant is the cost of the money in that mortgage. The result is that we see the threshold of what became apparent late last year, a very significant drop in housing starts primarily in the multiple-family field.

## [Interpretation]

années, 5 p. 100 étaient représentées par diverses formes d'habitations publiques, c'est-à-dire des habitations à dividendes faibles, les habitations pour étudiants, les habitations à prix modique, et plusieurs autres. On peut donc supposer que l'augmentation totale des mises en chantier de résidences, entre 1960 à 1969, représente surtout des investissements immobiliers.

Que s'est-il passé au cours de ces dix dernières années? Au cours de cette période, nous avons vu évidemment une augmentation considérable des coûts, et monsieur Lambert en a mentionné quelques-uns. Par exemple, il y a eu l'imposition de la taxe de vente par les deux ordres de gouvernement, l'augmentation de l'impôt foncier au niveau municipal, une augmentation du coût des terrains due au facteur démographique, des services inadéquats, l'imposition de normes élevées pour l'entretien des terrains, ainsi que des taxes scolaires. Nous avons eu un taux d'inflation extrêmement élevé, qui s'est manifesté dans les salaires des ouvriers, sans aucune augmentation de la productivité pour couvrir tout ceci.

Étant donné tous ces facteurs, nous avons pu atteindre ces mises en chantier considérables. Toutefois, il y a trois ou quatre ans, les choses se sont mises à aller mal lorsque, en plus de tous ces facteurs, il y a eu évidemment une augmentation considérable dans les taux d'intérêts. Je dois dire, messieurs les membres du Comité, que ceci a été plus important que tous les autres facteurs que je vous ai mentionnés. Ainsi, l'augmentation des hypothèques de 6 1/4 à 10 1/2 p. 100 ajoute environ \$40 par mois au coût de nos loyers. A mon avis, les autres coûts seraient de \$36 à \$38.

Tous ces facteurs mis ensemble, nous aurions une augmentation totale des loyers d'environ \$78 par mois, si nous pouvions obtenir ce montant. Mais comme nous ne pouvions pas l'obtenir, les taux de rendement sur nos investissements ont considérablement diminué, sous le taux de rendement sur la première hypothèque. Ceci a eu des conséquences. D'abord, le montant de capitaux d'équité a augmenté considérablement car l'hypothécaire, pour avoir des sauvegardes, doit veiller à ce qu'il y ait un rapport économique avec le bâtiment, et non pas simplement physique.

Le nombre des hypothèques a diminué, mais ce qui est plus important, c'est que le coût de l'hypothèque a également augmenté. Donc nous voyons le seuil de ce qui devenait apparent l'année dernière, soit une diminution considérable des mises en chantier, notamment dans le domaine des immeubles pouvant contenir plusieurs familles.

[Texte]

[Interprétation]

● 1710

It is our view that all of this will not be cured no matter what happens to the White Paper. It is our view further that the White Paper can only further aggravate this condition. We find it ironic, and this is in response to your question Mr. Lambert, that the real estate industry has more taxation than any other commodity. It is true you mentioned that it is taxed at three levels of government: in some cases, twice by these levels of government, but it is the only commodity that is taxed by these three levels of government. It is also paradoxical that the White Paper has chosen the real estate industry as the area of its greatest discrimination.

There is no reason why the real estate industry should be singled out over a steel company, over an oil company, over a manufacturer and told that its capital cost allowance is different from the manufacturer.

There is one area of comment which I must make. The brief we have submitted indicates that we have no interest with regard to the write-off of capital cost allowance in so far as the personal investor is concerned. I might say from a corporate point of view our company takes the position that in so far as our shareholders are concerned this does not affect us. In fact, I think it is a fair statement that if you weigh the social need by giving the personal investor this kind of incentive it is well justified. However, it might also be said that our company might benefit if the personal investor is not granted this kind of incentive because it will enable our company and companies such as ours to have the extra incentive over them. From this point of view we think the social need justifies the incentive in this instance.

I would like at this point, Mr. Chairman, to turn the remarks over to Mr. Silver, if I may.

**The Chairman:** Mr. Silver.

**Mr. Sheldon Silver (Counsel, Cadillac Development Corporation Limited):** Mr. Chairman and hon. gentlemen, just on Mr. Diamond's last point, I think it should be pointed out that in the United States when the tax reform bill was passed there was a distinction made between the treatment of the corporation and the individual and I think with that opening comment I might spend a couple of minutes describing how the United States dealt with this particular problem of the real estate industry.

Immediately prior to the passage of the Tax Reform Act of 1969, it was quite clear that the treatment of

Nous ne pourrions pas redresser la situation, quoiqu'il arrive du Livre blanc. En outre, nous pensons que le Livre blanc ne peut qu'aggraver cette transition. Nous trouvons qu'il est ironique et c'est en réponse à votre question, monsieur Lambert, de constater que l'industrie immobilière paie plus d'impôt que toute autre. Il est vrai que c'est imposé aux trois ordres de gouvernement et parfois deux fois, et à chacun de ces ordres de gouvernement, mais c'est la seule denrée qui est imposée ainsi par ces trois niveaux de gouvernement. Il est également paradoxal de constater que le Livre blanc ait choisi l'industrie immobilière pour agir avec le plus de discrimination.

Il n'y a pas de raison pour laquelle on devrait choisir justement l'industrie immobilière plutôt que les compagnies minières, les compagnies de sidérurgie, les manufactures, etc., et de dire que ces allocations pour coût de capitaux seraient différentes de celles des manufacturiers, par exemple.

Il y a un domaine que je devrais commenter ici. Le mémoire que nous avons présenté indique que nous n'avons pas d'intérêt en ce qui concerne l'amortissement des impôts pour les coûts de capitaux. Je dois ajouter que du point de vue des sociétés, notre compagnie pense que ceci ne touche pas nos actionnaires. En fait, il est juste d'ajouter que si vous mesurez les besoins sociaux en donnant au constructeur ce stimulant, ceci est tout à fait justifié. Toutefois on peut dire également que notre compagnie doit tirer avantage de ceci si le constructeur n'a pas ces avantages, car une compagnie comme la nôtre ne devrait pas avoir cet avantage. Donc les besoins sociaux justifient justement ce stimulant. Monsieur le président, je voudrais maintenant inviter M. Silver à ajouter quelques mots.

**Le président:** Monsieur Silver.

**M. Sheldon Silver (conseiller, Cadillac Development Corporation Limited):** Monsieur le président, messieurs, en ce qui concerne le dernier point de M. Diamond, il faut signaler qu'aux États-Unis, par exemple, lorsque la réforme fiscale a été adoptée, on a établi une distinction entre le traitement des sociétés et des particuliers. Je pense qu'avec cette entrée en matière, je devrais vous dire, en deux minutes, comment les États-Unis ont traité de ce problème de l'industrie immobilière.

Immédiatement avant l'adoption de la loi sur la Réforme fiscale, en 1969, il était bien évident que le



*[Text]*

income derived from real estate in the United States was considerably less adverse than it was in Canada. For instance, for new realty the taxpayer could elect to use a double-defining balance method. For used realty he could use 150 per cent declining balance method. Furthermore, only certain types of recaptured depreciation were taxed at full rates.

When the Tax Reform Act was passed certain of these concessions were eliminated. However, almost none of the concessions were eliminated with respect to residential property. For instance, the 200 per cent declining balance method of depreciation was retained with respect to new residential rental property. The need for new residential property was obviously recognized in the United States. Similarly, although the recapture provisions were made somewhat more restrictive than they had been under the previous law, they are still considerably more advantageous from the taxpayer's point of view than our present law.

The United States Act also dealt with the question of the deduction of interest, excess interest charges incurred during the period of holding of land and in this connection the approach of the U.S. Act is interesting because there was a clear distinction made between the individual and the corporation. With respect to the corporation there was no restriction placed upon the deductibility of interest. With respect to the individual there was a temporary limitation placed upon the amount of interest that can be deducted and I believe that sometime in 1972 there will be a complete prohibition, but again this applies only to the individual and not to the corporation.

I think there is one comment in the brief being submitted that summarizes the United States approach which we submit is a valid one and it is this. The approach taken by the United States as I understand it really is that an individual may have different kinds of income, an income for instance from an office or from an employment, but he is entitled to deduct only certain types of expenses. To allow him to deduct excess capital cost allowance or interest expenses or property taxes, to reduce earned income, let us say, from an office or employment may be inequitable. However, in the case of a corporation, a corporation does not earn income from an office or employment, certainly not in the case of an active integrated real estate company, virtually all of its income is derived from business and all proper expenses are deductible. To restrict the deductibility of interest or realty taxes or capital cost allowance in these circumstances is to single out the real estate industry and to give it a treatment much harsher than that afforded other industries.

*[Interpretation]*

traitement de l'impôt venant de l'immeuble aux États-Unis était beaucoup moins désavantagé qu'au Canada. Par exemple, pour une nouvelle propriété, l'impôt pouvait utiliser la méthode du solde à double déclin, le bilan de 150 p. 100. En outre, il n'y avait que quelques types d'amortissement, de recouvrement, qui étaient imposés à plein taux.

Lorsque la Loi sur la réforme fiscale a été adoptée, certaines de ces concessions ont été supprimées, mais aucune concernant les propriétés résidentielles. Par exemple, les 200 p. 100 d'amortissement ont été retenus en ce qui concerne les nouveaux bâtiments pour louer. On a évidemment reconnu qu'il fallait construire de ces bâtiments aux États-Unis. D'autre part, s'il y a une disposition de recouvrement plus restrictive que d'après la loi précédente, elle est toutefois plus avantageuse pour le contribuable que d'après la loi actuelle au Canada.

La loi des États-Unis a également traité de la question de la déduction des intérêts, des frais d'intérêt excessifs payés pendant la période où l'on possède des terrains. En somme, la méthode utilisée dans la loi des États-Unis est intéressante, parce qu'on établit une nette distinction entre l'individu et la société. Il n'y a pas de restrictions imposées pour les sociétés commerciales sur la déductibilité des intérêts. D'autre part, il y a pour les particuliers une limite temporaire imposée sur le montant des intérêts que l'on peut déduire. Je pense qu'en 1972, on interdira complètement ceci, mais ceci ne s'applique qu'aux particuliers, non aux sociétés commerciales.

Je pense qu'il y a un commentaire dans le présent mémoire qui résume la position des États-Unis; nous prétendons qu'elle est bonne et valable. Voici la méthode des États-Unis: un particulier peut avoir différentes sources de revenu, par exemple, un revenu venant d'un bureau ou d'un emploi, mais il a le droit de déduire seulement certains types de dépenses. Lui permettre de déduire le coût des capitaux, dépenses causées par l'intérêt ou les taxes sur la propriété, de réduire le revenu gagné au bureau, par exemple, serait injuste. Cependant dans le cas d'une société celle-ci n'a pas de revenu venant du bureau ou de l'emploi; par exemple, tous les revenus d'une société immobilière intégrée proviennent de ses entreprises et toutes les dépenses nécessaires sont déductibles. Donc, pour restreindre la déductibilité des intérêts, les impôts sur les immeubles ou les allocations de coûts de capitaux, on choisit, en somme, l'industrie immobilière pour lui imposer un traitement plus dur que celui des autres industries.

## [Texte]

I might just add, and I think this point was raised in part earlier in the day, that for a large real estate company such as ours, it is absolutely necessary to acquire a large land inventory. In order to keep the cost of land down, a land bank must be acquired and during the period of holding, interest charges are incurred, realty taxes are paid. There is no revenue produced, however, and if these costs are not deductible it will become uneconomic to acquire land inventories. The result will be twofold. One, land costs will rise and second, it will not be feasible to do long-term planning.

The only other point I would make at this particular moment . . .

**The Chairman:** Yes, I was going to call your attention to the time, because we accept opening remarks but they have to be brief. As I told other witnesses, your brief will be printed as an appendix of today's proceedings and it has been analysed and summarized by our experts and circulated to the members of this Committee ahead of your coming.

**Mr. Silver:** Thank you, Mr. Chairman. I will only spend about another minute or two on the very last part of our submission. It is entitled the General Effect of the White Paper Proposals on Public Real Estate Companies and on Real Estate Development in Canada and the position taken on the last two pages of this brief is that the White Paper proposals themselves, even before having been implemented into law have had an adverse effect upon the ability of real estate companies to raise capital. This effect can be seen in the stock market prices of real estate companies and our submission is that the White Paper proposals have caused a downturn in the prices of real estate stocks because the market place is aware that the White Paper proposals will create further burdens for real estate companies and will make the raising of capital even more difficult. As a result, prices have fallen and unfortunately this has a snowballing effect because as the prices of public real estate company shares fall then it becomes more difficult to raise capital.

● 1720

We did not make this statement lightly and we submit that it is supported by the figures set out in Figures 7 and 8 of our submission. It is interesting to notice, turning to Figure 8, that the Toronto Stock Exchange industrial index on November 7, 1969, the date of the White Paper stood at 180.90. On May 12, 1970, which was several days before this brief was submitted it stood at 164.94. There was a reduction

## [Interprétation]

Je dois ajouter que comme on l'a déjà dit aujourd'hui, pour des grandes sociétés immobilières comme la nôtre, il est absolument nécessaire de se procurer l'inventaire de grands terrains. Pour maintenir le coût des terrains bas, il faut avoir, une réserve de terrains et, au cours de cette période de retention des terrains, les taux d'intérêt sont payés ainsi que des impôts sur la propriété. Cependant, cela ne donne pas de revenus et, si ces coûts ne sont pas déductibles, il ne serait pas avantageux d'acquérir des inventaires de terrains; il y aurait deux conséquences. Premièrement, le coût des terrains augmentera et, deuxièmement, il ne sera pas possible de faire de la planification à longue échéance.

Le seul autre point que je voudrais ajouter ici . . .

**Le président:** Oui, j'allais vous demander d'aller un peu plus vite. Nous acceptons, bien sûr, les entrées en matière, il faut que vos commentaires soient brefs. Nous allons imprimer, en appendice, à notre compte rendu, votre mémoire qui a été étudié et analysé par nos spécialistes.

**M. Silver:** Merci, monsieur le président. Je vais seulement prendre une minute ou deux. Il s'agit, des conséquences des propositions du Livre blanc sur les sociétés immobilières du Canada; dans les deux dernières pages de notre mémoire, nous disons que les propositions du Livre blanc, même avant leur mise en vigueur, ont déjà eu des effets néfastes sur les possibilités des sociétés immobilières d'obtenir des capitaux. Ces conséquences peuvent être notées, par exemple, dans les cours des sociétés d'immeubles. Nous sommes d'avis que ceci a créé une baisse des cours des valeurs immobilières car les marchés sont au courant que le Livre blanc, imposera un fardeau supplémentaire aux sociétés immobilières et rendra le capital plus difficile à obtenir. Par conséquent, les prix ont diminué. Ceci a eu un effet d'entraînement car les prix des actions des sociétés immobilières ont diminué et il a été plus difficile d'obtenir du capital.

Nous prétendons, évidemment, que ceci est quelque chose très sérieux et on pourra voir la justification de ceci aux tableaux 7 et 8 de notre mémoire. Il est également intéressant de constater si vous vous reportez au tableau 8, que la Bourse du Toronto . . . le 7 novembre 1969 était à 180.9 et le 12 mai 1970 était 164.9; il y a donc une diminution de l'indice de 8.9. l'indice immobilier était de 167.88 et 104 ensuite. La



*[Text]*

then in the index of 8.9 points. The real estate index was 167.88 on November 7 and it was 104.56 on May 12. The drop in the real estate index for the comparable period was 37.8, almost four times as much as the drop in the Toronto Stock Exchange general industrial index. On Figure 8, I do not intend to go through them now, but on Figure 8 there is a breakdown of how the individual real estate companies have been affected.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Silver. I recognize Mr. McCleave followed by Mr. Kaplan.

**Mr. McCleave:** Thank you very much, Mr. Chairman. I have a series of questions arising out of the term in the brief in paragraph 5 headed General Effect of the White Paper Proposals on Public Real Estate Companies and on Real Estate Development in Canada. That includes, of course, the two charts which I presume will be part of the minutes as well.

First, do the witnesses have any information regarding the dividend record of these public real estate companies? I realize that it is only lately these companies, or most of them, have gone public and have gone on the stock exchanges.

**Mr. Diamond:** I cannot give you a scientific answer, Mr. McCleave. I can tell you that by and large real estate companies do not pay large dividends as compared with many other companies manufacturing and so on. Because we are a capital intensive industry it has been the practice for most companies to retain as much of their capital as possible. Our own company in its first year declared a dividend of 4 cents a share as compared with total earnings of about 24 cents a share and we have no intention of increasing that dividend in the foreseeable future.

**Mr. McCleave:** One of our advisers—I guess you would say yes to the question—but this lady or gentleman puts it this way. Is it not true that the bulk of the investment in real estate companies is motivated by capital growth and not yield factors? I gather that is precisely what you have told me?

**Mr. Diamond:** Yes, I think it is a fair comment that the principle of real estate investment is to build for both yield and for capital appreciation, to prevent the erosion of the dollar. This is one of the principles.

**Mr. Silver:** I think it might be noted that the entry of real estate companies onto the public securities market is a rather recent phenomenon in Canada and the emphasis on growth might not remain if shareholders are to be enticed to investing in real estate companies.

*[Interpretation]*

diminution était donc de 37.8, c'est-à-dire 4 fois plus que la diminution de l'indice industriel de la Bourse de Toronto.

Le Tableau 8, indique jusqu'à quel point les sociétés immobilières ont été touchées par cette baisse.

**Le président:** Je donne maintenant la parole à M. McCleave.

**M. McCleave:** Monsieur le président, j'ai une série de questions qui se rapportent à la fin du mémoire, paragraphe 5. Il s'agit des conséquences générales du Livre blanc sur les sociétés immobilières et sur la construction immobilière au Canada. Ceci évidemment inclut, les deux chartes ou les deux graphiques qui, je suppose, seront imprimés dans le compte rendu.

Premièrement, est-ce que les témoins ont des renseignements à donner en ce qui concerne les dividendes de ces sociétés immobilières? Je sais que ces compagnies ne sont devenues publiques et sont inscrites à la bourse que récemment.

**M. Diamond:** Je ne peux pas vous donner de réponse précise, mais je peux vous dire que d'une façon générale, les compagnies immobilières ne paient pas des dividendes élevés en comparaison d'autres sociétés, les manufactures, par exemple. Comme notre industrie a besoin de beaucoup de capitaux, la plupart de nos compagnies gardent leurs capitaux dans la mesure du possible. Notre compagnie, a déclaré, au cours de sa première année, un dividende de 4 cents par action en comparaison d'un revenu global de 24 cents l'action. Nous n'avons pas l'intention d'augmenter ce dividende dans un avenir prochain.

**M. McCleave:** Est-ce qu'il n'est pas vrai que l'ensemble de votre investissement dans les sociétés immobilières est motivé par la croissance des capitaux?

**M. Diamond:** Oui il est juste de dire que le principe de l'investissement immobilier est... d'avoir une appréciation de capital afin de prévenir l'érosion du dollar.

**M. Silver:** Il faut aussi ajouter que l'entrée des sociétés immobilières sur le marché est un facteur nouveau au Canada.

## [Texte]

**Mr. McCleave:** Of course, we are in a rather interesting and unusual period of time in our economy this last little while, so perhaps we will not be able to tell the long-range effects, will we?

Perhaps then I can put my final question this way. Have you not advantages, these public real estate companies, to be classified as widely-held corporations rather than narrow units? Does that not give an advantage which might in the future help in investment?

**Mr. Silver:** There would certainly be no advantage if the deemed realization provision were to remain. In the absence of the deemed realization provision it might be of some advantage, yes, to be classified as a widely-held corporation, and I give an affirmative answer with a great deal of reservation, because I think it is a very complex question.

**Mr. McCleave:** Perhaps the witness would like to comment on this. The other day the Provincial Treasurer of Ontario, Mr. MacNaughton, made a suggestion, and apparently it has been made to the federal government, that there really should be a governmental conference on Income Tax Act as it relates to housing activities in Canada. I suppose dealing with the White Paper this is one of the very thorny issues that we have to deal with, but by God we had better be right or somebody better be right in this field.

**The Chairman:** Mr. Diamond.

**Mr. Diamond:** We would, of course, welcome the opportunity of presenting our views on this. We are an over-taxed, and over-regulated perhaps, industry. We are asked to do things and provide many services beyond our immediate field of expertise. We are expected to take on certain social responsibilities which many other industries are not, so certainly from that point of view our view is, and has been through the UDI and through our own company, that anything which can alleviate the kind of impediments the industry has been suffering over the last 10 or 15 years would be helpful.

**Mr. McCleave:** I wish to thank the witnesses for their answers, Mr. Chairman, and I wonder if I could be excused?

**The Chairman:** Mr. Kaplan.

**Mr. Kaplan:** Thank you, Mr. Chairman. I am not exactly sure where this question will lead me, but I would like to question you about the relevance of the decline in real estate stock prices on the stock market.

## [Interprétation]

**M. McCleave:** Évidemment, notre économie traverse une période intéressante et tout à fait nouvelle et nous ne pourrions peut-être pas prévoir quelles seront les conséquences à long terme. Je vais alors vous poser ma dernière question. Est-ce qu'il n'y a pas des avantages... à considérer ces sociétés immobilières publiques comme des sociétés ouvertes plutôt que comme des sociétés fermées? Est-ce que ça ne vous aidera pas dans vos investissements futurs?

**M. Silver:** Il n'y a certainement pas d'avantage si la disposition sur les gains réalisés restait en vigueur. Il pourrait y avoir certains avantages à être considérées comme des sociétés ouvertes mais je donne une réponse affirmative avec beaucoup de réserve parce qu'il s'agit d'une question très complexe.

**M. McCleave:** Le témoin voudra peut-être commenter... L'autre jour M. MacNaughton, le trésorier de l'Ontario, a présenté une suggestion. Il dit qu'il devrait y avoir une conférence gouvernementale au sujet de la Loi de l'impôt sur le revenu qui touche à la construction d'habitations au Canada. Il s'agit d'une question bien épineuse que nous devons étudier ici et je pense que nous devrions avoir raison... en tout cas dans ce domaine.

**Le président:** M. Diamond.

**M. Diamond:** Bien sûr, nous sommes heureux de pouvoir présenter nos vues à ce sujet. Nous sommes une industrie grevée d'impôt et nous avons à obéir à trop de règlements; nous devons évidemment fournir plusieurs services en dehors de notre champ d'action immédiat. Nous voulons assumer des responsabilités sociales; d'autres industries ne le font pas et, de ce point de vue, nous prétendons et nous avons toujours prétendu que tout ce qui pourrait alléger justement les entraves de nos sociétés depuis 10 ou 15 ans, nous aiderait beaucoup.

**M. McCleave:** Merci monsieur. Je m'excuse, je dois quitter les lieux.

**Le président:** Monsieur Kaplan.

**M. Kaplan:** Je ne sais pas très bien où ceci va m'entraîner, mais je voudrais vous poser une question sur le caractère du déclin des valeurs immobilières à la bourse de Toronto. Dois-je comprendre que votre



*[Text]*

Do I understand that your company, for example, raises money from the public for your business purposes?

**Mr. Diamond:** It is our view that a healthy equity market is important for the long-term growth of our company because our issue was composed of a combination of debt and equity. In succeeding years, undoubtedly, we will be going back to the marketplace as we invest those funds in real estate to replace either with debt or with debt and equity.

Whether the type of investment going forth to the investment street is by way of straight debt or debt and equity, the price of our shares become a very important consideration to that investor. If the common shares are in a healthy position then the amount of stock required to bonus a straight debt will be considerably less and the cost of the financing, therefore, becomes much less. On the other hand, if a straight debt issue without any bonus is in order because of lending conditions at the time, the health of that equity market becomes very important because it is the equity that protects the fixed debt.

**Mr. Silver:** We expect, Mr. Kaplan, that the directors of Penn Central Railways would probably give you a pretty biting answer to your question as to what effect stock market prices have on the ability of a company to raise money.

**Mr. Kaplan:** Well, Penn Central is the case of a company, and perhaps I am talking off the top of my head, is it not the case of a company that pays high dividends such as the Bell Telephone Company, for example, on the theory that the investor has a better use for the money than the company does?

**Mr. Silver:** No.

**Mr. Kaplan:** I suppose your theory is if the money is left with you it will mean more to the investor than if you give it to him?

**Mr. Silver:** No, but in answer to your first question, if your stock price goes down from \$80 to about \$12 and then you come to the public and say, lend me \$200 million, they are going to be pretty cautious.

**Mr. Kaplan:** Yes.

**Mr. Diamond:** I think a further enlargement of that question, Mr. Kaplan, is to look at the history of our company even when it was private. We went for a debt and equity issue privately in 1963, I believe, we went to another institution privately for a debt and equity

*[Interpretation]*

compagnie, par exemple, obtient de l'argent du public pour vos entreprises?

**M. Diamond:** A notre avis, il est important d'avoir un bon marché d'équité pour la croissance à long terme dans notre société, car nos émissions de valeurs comprenaient des équités et des dettes. Dans les prochaines années, nous allons revenir sur la place de la bourse, quand nous investirons cet argent dans les immeubles pour le remplacer soit par des dettes, ou soit par des dettes et des équités.

Que le type d'investissement soit fait au moyen de dettes ou de dettes et d'équités, le prix de nos actions, devient très important pour l'investisseur. Si les actions ordinaires, sont stables, le montant d'argent nécessaire à la stabilisation de dette sera moins élevé, mais d'autre part, si une émission de dettes sans boni s'impose à cause des conditions d'emprunts et du prêt, eh bien, la stabilité du marché devient importante car c'est l'équité qui protège la dette fixe.

**M. Silver:** Peut-être que le président de la Penn Central pourrait vous donner une bonne réponse au sujet des prix à la bourse et de la possibilité qu'a la société d'obtenir des capitaux.

**M. Kaplan:** Il ne s'agit pas là d'une compagnie qui verse de forts dividendes comme la Bell Telephone par exemple. On dit qu'en somme, l'investisseur a une meilleure utilisation de l'argent que la compagnie...

**M. Silver:** Non.

**M. Kaplan:** Si l'argent reste entre vos mains et ça signifiera plus pour l'investisseur que si vous le lui donniez.

**M. Silver:** Non par exemple, si le prix du marché diminue de \$80 à \$12 et si vous vous adressez au public pour demander \$200 millions, il sera très prudent...

**M. Kaplan:** Oui.

**M. Diamond:** Je crois qu'il faudrait examiner les antécédents de notre compagnie. Nous avons des émissions de dettes et d'équités privément en 1963, je crois, puis nous nous sommes adressés à une autre institution pour avoir une émission de dettes et

## [Texte]

issue about 1967 and then we went the public route in late 1968. What this shows is what this industry and what our company required was a continuing flow of two kinds of capital.

**Mr. Kaplan:** Right.

**Mr. Diamond:** To fixed debt and equity.

**Mr. Kaplan:** Right.

**Mr. Diamond:** I might say further to enlarge on that point, if we had not been able to show continuing growth in the case of these three investment placements, two of them private and one public, we would not have been able to get either type of investment.

**Mr. Kaplan:** Do you visualize public financing replacing the mortgage requirement for an apartment project, for example?

**Mr. Diamond:** Certainly our company's view at the present time is that it is not in our interest at this time to go the public route for first mortgage financing bonused by common stock. We feel that the price is much too high, and we think that will be the case for the foreseeable future.

● 1730

**Mr. Kaplan:** Do you think the yield on your stock, for example, is going to be more than 10.25 per cent or 10.5 per cent?

**Mr. Diamond:** No, I think—let me put it another way—when you equate the small amount available in terms of growth to the fixed mortgage investor by way of bonus and what effect it has to reduce the effective yield of the fixed debt portion, you find it has such a small relationship that, for example, if we went with a fixed debt ratio we might get a 10.5 per cent mortgage. If we bonused it with common stock, depending on how much we gave, we might reduce that rate by .25 per cent of .5 per cent and obviously it would not be very long before we would lose control of our company. So, with that in mind, it is not our intention in the foreseeable future to go this route.

We are exploring the possibility of going via the public route with mortgage bond financing. Currently it is a very thorny path and does not at the present time with the present kind of legislation available appear to offer too much hope in the housing field.

## [Interprétation]

d'équités en 1967 et nous nous sommes finalement adressés au public en 1968, cela indique que cette industrie et notre compagnie avaient besoin, c'étaient un flot continu de deux types de financement, c'est-à-dire dettes et équités...

**M. Kaplan:** Exact.

**M. Diamond:** C'est-à-dire dettes et équités.

**M. Kaplan:** Exact.

**M. Diamond:** Donc, si nous n'avions pas pu manifester une hausse permanente dans le cas de ces trois investissements deux qui étaient privés et un qui était public, nous n'aurions pas pu fonctionner.

**M. Kaplan:** Est-ce que vous pensez que le financement public va remplacer les hypothèques pour la construction d'un immeuble d'appartements, par exemple?

**M. Diamond:** Notre compagnie estime pour l'instant que nous n'avons pas intérêt à nous adresser au public pour obtenir des premières hypothèques. Nous estimons que le prix est trop élevé et que ce sera aussi le cas dans les prochaines années.

**M. Kaplan:** En ce qui concerne vos valeurs, pensez-vous que ce sera plus de 10.25 et 10.5 p. 100?

**M. Diamond:** Lorsque vous mettez en comparaison la hausse et l'investissement au moyen de bonis, vous constatez qu'il y a un faible rapport entre ces deux choses. Par exemple, si nous accordions un boni avec les actions ordinaires on pourrait réduire le taux de 10.5 p. 100, l'hypothèque de .25 ou de .5 p. 100. Nous perdions stupidement le contrôle de notre compagnie. Nous ne voulons donc pas avoir recours à cette méthode. Nous envisageons la possibilité de lancer des émissions hypothécaires à l'avenir. Mais avec les lois actuelles, nous n'avons pas beaucoup d'espoir dans ce domaine.



[Text]

**Mr. Kaplan:** Some kind of sweetener, I suppose, would be in order if you did this, would it not?

**Mr. Diamond:** Yes.

**Mr. Kaplan:** So, in spite of the very high interest rates today it is still better in your industry to be a shareholder than to be a lender.

**Mr. Diamond:** No.

**Mr. Kaplan:** That is the implication one would place on what you just said.

**Mr. Diamond:** No, that is not necessarily so. I think it depends on what you are looking for. If you are prepared to keep control of your company, you may be prepared to take less in terms of fixed return and hope that ultimately things will turn around and you will be able to put your money in other areas that are more productive than currently, I think it is just a matter of the outlook you have towards your business.

**Mr. Kaplan:** I am not exactly sure where all that leads, but I appreciate your thoughts about it. You were talking about the importance to you of being able to hold an inventory of land and the fact that if the carrying charges of land ceased to be deductible on an annual basis and would have to be capitalized, it would have the effect of forcing you to have more money tied up in your land and that extra cost would have to be passed on ultimately to the person who uses the land on which to live.

I want to test that theory because I wonder why it is that the price of land exceeds what is economic in terms of its value, if you like, to the developer. You are telling me that land, the price being asked for land now exceeds its value to you and if you want to buy it you have to pay more for it than will yield you an economic return. I cannot understand how the market could have developed so that the owners of land would be able to command more than its economic value.

**Mr. Diamond:** I think the answer, Mr. Kaplan, is that the current situation has been building over a period of the last three or four years and really reached the critical stage beginning late last year and early this year. Even as early as last fall land prices were holding quite firm and, in fact, rising slightly.

I would say because of the very substantial returns on investment real estate today and the difficulty of selling single family homes, that land prices have stabilized and, in fact, probably have dropped in some certain small instances.

[Interpretation]

**M. Kaplan:** Vous auriez besoin d'un assortissement quelconque, n'est-ce pas?

**M. Diamond:** Oui.

**M. Kaplan:** En dépit des très hauts taux d'intérêt, il est encore mieux pour votre industrie d'être actionnaire qu'être prêteur.

**M. Diamond:** Non.

**M. Kaplan:** C'est ce que l'on pourrait croire d'après ce que vous venez de dire.

**M. Diamond:** Non, pas nécessairement; ceci dépend de ce que vous cherchez. Si vous êtes disposé par exemple à garder le contrôle de votre compagnie, vous accepterez peut-être un moins fort bénéfice en espérant que les choses seront avantageuses à la fin et que vous pourrez placer votre argent dans des secteurs plus productifs. Tout dépend du point de vue.

**M. Kaplan:** Bon, je vous remercie de vos réponses. Vous avez parlé de l'importance pour votre industrie de tenir un inventaire des Terrains, vous avez dit que si les frais d'entretien des Terrains cessent d'être déductible sur une basse annuelle et doivent être capitalisés, cela aura pour conséquence de vous obliger à investir plus d'argent dans vos terrains et finalement, c'est le locataire ou le propriétaire qui paiera les frais.

Donc, je voudrais mettre à l'essai cette théorie car je me demande pourquoi le prix des terrains dépasse sa valeur économique, pour le constructeur par exemple. Vous me dites que pour vous le prix du terrain dépasse sa valeur et si vous vouliez l'acheter, vous devriez payer ce terrain plus qu'il ne vous rapportera. Je ne comprends pas comment le marché a pu progresser à tel point que les propriétaires puissent vendre un terrain à un prix plus élevé que sa valeur économique réelle?

**M. Diamond:** Je pense que la réponse est la suivante: la situation en cours depuis trois ou quatre ans a atteint un stade critique à la fin de l'an dernier et au début de cette année. . .

Je dirais qu'aujourd'hui, étant donné qu'il y a des bénéfices comportant sur l'immeuble et qu'il est plus difficile de vendre les maisons unifamiliales, le prix des terrains s'est stabilisé et a probablement baissé dans certains cas.

## [Texte]

Most of the land in the high-growth areas, such as Toronto, is held in very strong hands and it is very unlikely that this kind of land is going to be put on the market and sold until market conditions are rectified.

I would suggest if the present conditions in terms of housing starts were to remain for a period of, say, four or five years, it is possible for land prices to drop. It is most unlikely, bearing in mind the political climate and the social need for the housing, that the government is going to be able to withstand this kind of pressure of housing starts, 25 per cent or 30 per cent below what the social need appears to be. We think there will be a market rectification take place, but whether it takes place in 1970, 1971 or 1972 is substantially a matter of market conditions and the effect of government action in the meantime.

**Mr. Danson:** It has got to be before 1972.

**Mr. Diamond:** Pardon me. I am glad that is on the record, Mr. Danson.

I would suggest, if you balance from a social point of view the drop in land prices possible by not doing something about the present housing situation as against the enormous social pressure for better housing, to this Committee that the social need for more housing is more important.

**Mr. Kaplan:** Let me move on to an observation that you made in your introductory remarks. You indicated your company was tending now to go on to develop commercial buildings and shopping centres rather than apartment buildings. Is there anything in the tax system that affects your decision to do one or the other, or is our tax system neutral between the forms of real estate development that you carry on?

**Mr. Diamond:** Yes, it makes no difference to us.

**Mr. Kaplan:** What is it that leads you then in a neutral system to choose nonresidential development?

**Mr. Diamond:** Because the returns on residential real estate have reached the point where they are no longer economic. The commercial market seems at this point to have reacted to all the factors I mentioned, building costs, land costs and interest costs, much more quickly in higher rentals.

The residential market, it appears, will only adjust if the number of starts is substantially reduced. They have been reduced substantially this year and it is a question of judgment as to how long the market will

## [Interprétation]

La plupart des terrains des grands centres, comme Toronto, appartiennent, sont tenus d'une moyenne et il est peu probable que ces terrains soient mis sur le marché et vendus tant que les conditions du marché ne seront pas corrigées.

Je pense que si les conditions actuelles se maintiennent pendant quatre ou cinq ans, il se peut que le prix des terrains baisse. Il est peu probable, à cause des besoins sociaux du climat politique que le gouvernement soit capable de maintenir ce genre de pression ou la mise en chantier des habitations. Soit 25 ou 30 p. 100 de moins que le besoin social semble être. Selon nous il y aura une rectification tout en marché et, que cela se produise en 1970, 1971 ou 1972, cela dépend des conditions du marché et de l'influence du gouvernement entre-temps.

**M. Danson:** Cela doit se faire avant 1972.

**M. Diamond:** Et je suis très heureux que cela soit porté au compte rendu, monsieur.

Si au point de vue social, vous équilibrez la diminution du prix des terrains en ne faisant rien au sujet la situation actuelle du logement, pour répondre aux énormes pressions sociales pour des meilleurs logements, je pense que le besoin social d'un meilleur logement est beaucoup plus important.

**M. Kaplan:** Permettez-moi de passer à une observation que vous avez faite dans vos observations préliminaires. Vous avez dit que votre compagnie voulait construire des immeubles commerciaux et des centres d'achats plutôt que des immeubles d'appartements. Y a-t-il dans le système fiscal, quelque chose qui vous pousse à faire l'un ou l'autre ou est-ce que notre système fiscal est neutre?

**M. Diamond:** Il n'y a pas de différence pour nous.

**M. Kaplan:** Alors, qu'est-ce qui pousse à choisir la construction d'immeubles non-résidentiels quand notre système fiscal est neutre?

**M. Diamond:** Les bénéfices sur les immeubles résidentiels ne sont plus rentables. Le secteur commercial a réagi à tous les facteurs que j'ai mentionnés, coût de la construction, coût du terrain taux d'intérêt beaucoup plus rapidement lorsque le loyer était plus élevé.

Le marché résidentiel s'ajustera seulement lorsque le nombre de mises en chantier sera énormément réduit, ces mises en chantier ont été réduites considérablement cette année et il s'agit de savoir combien de



[Text]

take to react sufficiently to raise rentals in residential real estate so it may become economic again.

If we are running now at the rate of about 135,000 starts a year and if that condition were to remain for a couple of years, undoubtedly rentals would rise the extra \$30 a month or so that is needed to make these buildings economic, in which case our emphasis would change once again, but certainly at the present time we are operating below capacity in the residential area and it is this capacity we want to use elsewhere.

**Mr. Kaplan:** Then let us look at the question of neutrality within the residential construction field and ask whether there is neutrality between the decision to build apartment buildings or single family housing that is sold to the occupant.

If I understand our tax laws correctly, I take it there is a considerable bias of advantage in the construction of investment real property.

**Mr. Diamond:** Whether that is true, I am not at this moment prepared to acquiesce with you on that point because I am not sure exactly if that is correct, but our decisions on the amount of single family units we build a year and the amount of money we put into investment residential real estate is not a function of the tax structure whatsoever. This, of course, is substantially because the tax structure has remained relatively stable over the past 20 years, I suppose.

We view the decisions regarding what form of accommodation we will build largely a result of an interplay of a number of factors. One of the most important, of course, is the market demand. Another one is the demand for capital. The building of single family houses is a capital producer to us. The building of investment residential real estate eats up our capital. We obviously must have a balance between these two phases of our business.

I do not know if I have answered your question, but . . .

**Mr. Kaplan:** I regard the tax system presently as providing incentives, special incentives to your industry and that is why you prefer the status quo to practically any proposal. I do not fault you for doing that, but we are in a situation where there is an acute shortage of housing and one has to wonder whether these incentives that have existed until now are properly directed and whether, as I suggested to an earlier witness, it might not be better for us to continue to favour, to encourage housing and treat it as a special case, but to direct the incentive toward the other side of it, toward the lender.

[Interpretation]

temps il faudra pour que le marché puisse augmenter le prix des loyers, de façon à ce que cela soit encore rentable.

S'il y a encore environ 135,000 mises en chantier par année et si cette situation se maintient pendant quelques années, les loyers augmenteront inévitablement d'environ \$30 par mois pour rendre les immeubles rentables. Mais nous sommes maintenant en dessous de cette capacité dans les quartiers résidentiels, et nous voulons utiliser cette capacité de mise en chantier ailleurs.

**M. Kaplan:** Considérons maintenant la question de la neutralité dans le domaine de la construction d'habitations et essayons de savoir si cette neutralité existe lorsqu'on prend la décision de construire des immeubles résidentiels, soit des maisons unifamiliales.

Je pense qu'il y a des avantages considérables dans la construction de propriétés.

**M. Diamond:** Et je ne suis pas près d'admettre cela car j'ignore si cela est exact. Nos décisions au sujet du nombre de maisons unifamiliales que nous construisons pendant une année et de l'argent que nous investissons dans les immobilisations pour les résidences. La structure fiscale est demeurée relativement stable, au cours des vingt dernières années. Nous considérons les décisions sur le genre d'habitations à construire d'un certain nombre de facteurs, par exemple les demandes du marché, la demande de capitaux. La construction de maisons unifamiliales nous permet d'avoir des capitaux, par contre, l'argent consacré aux immobilisations diminue notre capital. Nous devons donc atteindre un équilibre entre ces deux phases de votre entreprise.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question.

**M. Kaplan:** Je considère le système fiscal actuel comme fournissant des stimulants spéciaux à votre industrie et c'est pour cela que vous préférez le statu quo à n'importe quelle autre proposition et je ne vous en blâme pas. Cependant, nous sommes dans une situation où il y a une pénurie de logements, et il faut se demander si ces stimulants qui existaient jusqu'ici sont bien dirigés. Comme je l'ai déjà dit à un témoin il n'est peut-être pas souhaitable de continuer à favoriser le logement, à le considérer comme un cas spécial, il faudrait plutôt diriger les encouragements du côté des prêteurs.

[Texte]

[Interprétation]

● 1740

**Mr. Diamond:** The incentives you talk about are available to all capital intensive industries. The real estate industry under the present tax law is not favoured. The White Paper tends to take away or discriminate against real estate. I think you have the impression, with respect, that we have a special incentive, but in fact that incentive is available to all capital intensive industries and, as **Mr. Silver** pointed out, the Carter Commission took the position very forthrightly that there was no reason to abolish it.

As to whether there might be other forms of incentive, and your question this morning I think was well taken, it might very well be that other forms of incentive could take its place, but whether it is in the form of giving the mortgage lender a tax break of some kind, whether you give it directly to the renter or whether you give it directly to the home purchaser, I do not think is really material because they all will accomplish the same thing, it is a question of degree.

The capital cost allowance if it is, in fact, more generous, does affect the price of housing. It reduces it because it makes the flow of capital for industry somewhat easier than if it were not there, somewhat cheaper than if it were not there and since this is a competitive world, this is passed along in the form of rentals.

If you choose to do it another way, such as mortgage interest, my only comment would be that because of the state we are in, we are probably going to need that, too.

**Mr. Kaplan:** Yes.

**Mr. Silver:** I might point out, **Mr. Kaplan**, in the Carter Report the Commissioners dealt in some detail with the problem of the capital intensive industry and the rate of capital cost allowance to which they should be entitled. On page 5 of our brief we have quoted a fairly large section and I would like to read one small paragraph. The Commissioners agreed there was in the market-place a bias against long-lived assets and they state as follows:

Does the present system . . .  
meaning the system of capital cost allowance,  
. . . inadequately compensate, over-compensate or just compensate for the market bias against long-lived assets?

**The Chairman:** What page, **Mr. Silver**, of your brief?

**Mr. Silver:** This is on page 5.

**M. Diamond:** Il y a de ces stimulants dans toutes les industries à capitaux intensifs. Le Livre blanc tend à enlever ou à agir de façon discriminatoire à l'égard de l'immeuble. Je crois que vous avez l'impression que nous jouissons un stimulant spécial mais ce stimulant existe pour toutes les industries qui ont de grands besoins de capitaux. La Commission Carter a dit qu'il n'y avait pas de raisons de l'abolir.

Maintenant, de là à savoir s'il doit y avoir d'autres formes d'encouragement, et votre question ce matin était bien posée, il se peut que d'autres encouragements pourraient le remplacer, mais que ce soit en donnant aux prêteurs ou à l'acheteur, un dégrèvement, cela importe peu car cela revient à la même chose; c'est uniquement une question de degré.

Si les dégrèvements pour le coût de capital sont plus élevés, ils réduisent le prix des logements, car le roulement de capital devient pour l'industrie plus grand et le capital meilleur marché. Et comme il s'agit d'un domaine où il y a de la concurrence, cela est traduit en termes de loyers.

S'il s'agit plutôt d'intérêts sur les hypothèques, nous en aurons peut-être besoin aussi, à cause de l'état dans lequel nous nous trouvons.

**M. Kaplan:** Oui.

**M. Silver:** Monsieur **Kaplan**, j'aimerais signaler que, dans le rapport Carter, les commissaires ont étudié de façon assez détaillée la question des industries à capitaux intensifs. A la page 5 de notre mémoire nous avons cité le rapport Carter assez longuement. Permettez-moi de lire un petit alinéa:

Le régime actuel  
c'est-à-dire le régime d'allocation de coût en capital  
réussit-il à compenser le traitement injuste dont les éléments d'actif de longue durée sont l'objet sur le marché?

**Le président:** Quelle page, monsieur **Silver**?

**M. Silver:** Page 5.



[Text]

The Chairman: Thank you.

Mr. Silver: I am sorry, Mr. Chairman.

It is probably impossible to arrive at a definitive answer to this question. There is no method of assessing with the data available the extent of the market bias. Faced with this unanswerable question we have concluded that we have no clear evidence to warrant a basic change in the present capital cost allowance system, and therefore we recommend later that it should be continued.

Interestingly enough the White Paper has adopted that approach in connection with industry generally and in connection with capital intensive industry generally, but in connection with the real estate industry they have not adopted the approach and our submission is that they have not adopted the approach of the Carter Commission toward the very industry that needs incentive, that needs concession.

Mr. Kaplan: Let me then put this question and this is my final question. Do you think if the White Paper proposal were implemented with respect to the non-deductibility from other income of the cost of carrying land, there would be more of a tendency for land to come to the market?

Mr. Silver: No, I think, Mr. Kaplan, you would find what I mentioned briefly earlier, that it would be uneconomical to hold large quantities of land.

Mr. Kaplan: So, what would one do? One would sell.

Mr. Silver: No, I am talking about the developer, I am not talking about the speculator. From the developer's point of view it would be uneconomic to hold land because the developer would have expenses, normal proper business expenses, which he would not be able to deduct and as a result he could not hold land in the way he has been. Therefore, he would have to do two things. One, he would have to plan only on a short-term basis. He could not do long-term planning. He could not do the kind of planning such as an affiliate company of ours is doing out in Erin Mills where we are planning for 10 or 15 years at a time because we have 7,000 or 8,000 acres of land. We could not afford to hold that kind of land. We could not plan for 100,000 or 150,000 people community.

Second, we would have to buy land as it was required and we would then be at the mercy of the speculators.

Mr. Kaplan: But would not the same principle . . .

[Interpretation]

Le président: Merci.

M. Silver: Je suis désolé, M. le président.

Il est peut-être impossible d'arriver à une réponse définitive. Il n'y a pas de méthode pour évaluer cela. Face à cette question sans réponse, nous avons conclu que nous n'avons pas de preuve suffisante pour encourager un changement dans le régime actuel d'allocation en capital. Par conséquent, nous recommandons que cela se poursuive.

Le Livre blanc a adopté cette attitude au sujet de l'industrie en général et au sujet des industries à capitaux intensifs. Mais dans le cas de l'immeuble, elle n'a pas été adoptée. Ils n'ont pas accepté la suggestion du rapport Carter en ce qui concerne les industries qui ont besoin d'encouragements et de concessions.

M. Kaplan: Ma dernière question.

Pensez-vous que si les propositions du Livre blanc s'appliquaient au sujet du coût d'entretien non déductible des autres revenus, il y aurait une plus grande tendance à avoir des terrains en vente?

M. Silver: Non, je pense que ce ne serait pas rentable de garder de grandes quantités de terrains?

M. Kaplan: Alors, que ferions-nous? Vendre?

M. Silver: Non, je ne parle pas des spéculateurs, mais des exploitants. Ce ne serait pas économique pour les exploitants de garder ces terrains, car ils auraient des dépenses normales qu'ils ne pourraient déduire. Par conséquent, ils devraient faire deux choses. D'abord, planifier à court terme seulement. Ils ne pourraient pas faire de planification à long terme comme une société affiliée à la nôtre pourrait le faire; elle planifie pour 10 ou 15 ans à l'avance, parce qu'elle possède 7 ou 8,000 acres de terre. Nous ne pourrions pas planifier pour des collectivités de 100 mille ou 150 mille personnes.

Deuxièmement, il faudrait acheter des terrains et nous serions à la merci des spéculateurs.

M. Kaplan: Mais est-ce que le même principe . . .

**[Texte]**

**Mr. Diamond:** I wonder if I might just add one thing and I only differ with my counsel in one area. In a company such as ours where we like to have land available in the short term for about three or four years ahead and in the case of the project Erin Mills, looking 15 years down the pipe, it would mean in the case of the short-term land holdings that an extra amount of capital would be required to hold that land and a judgment decision as to whether we will go out and try to find that capital which would, of course, increase the cost of our commodity or reduce the amount of inventory. Somewhere between those two positions is likely the position that would happen.

I think the fundamental aspect of it, however, is that this is another item in the White Paper which will make us more capital poor in an industry which has traditionally been capital poor, so why should it be done?

**Mr. Kaplan:** It is interesting, but I am just not satisfied that it might not have the result of tending to make people want to sell land and less inclined to hold ...

**Mr. Diamond:** No, we do not need land, Mr. Kaplan, we need housing. My submission would be that it would likely have a contrary effect and put the price of land up rather than the reverse.

**Mr. Martin Seaton (Secretary-Treasurer, Cadillac Development Corporation Limited):** Because we would not buy that land in the first place.

**Mr. Diamond:** That is right.

**Mr. Seaton:** We would maintain much lower inventories of land.

**Mr. Kaplan:** But the land is there. It is not as if land has to be manufactured in response to the market conditions.

**Mr. Diamond:** Except that to us it is inventory in the sense that when we get it we have to apply certain things to it. We have to plan it, we have to put in services, we have to supervise those services and so on. The land as raw acreage is quite meaningless and it is a valued judgment whether it is as likely to go up as to go down, but the final result must be, and I just want to emphasize this, that this will inevitably end up by reducing the amount of capital available to the industry which is so desperately short of capital, especially today.

**[Interprétation]**

**M. Diamond:** Je me demande si je pourrais ajouter quelques mots. Je ne suis pas du même avis que mon conseiller sur un point. Pour une compagnie comme la nôtre qui veut avoir des terrains à sa disposition à court terme, c'est-à-dire 3 ou 4 ans à l'avance, une somme supplémentaire de capitaux serait nécessaire pour s'assurer ces terrains. Il faudra alors décider si nous essaierons de trouver ces capitaux, ce qui augmentera le coût de ce que nous vendons ou réduire l'inventaire. Et, c'est à peu près ce qui pourrait se produire.

Je pense que l'aspect principal est le suivant. C'est un autre point du Livre blanc qui fera que nous aurons encore moins de capitaux dans une industrie qui en manquait déjà. Alors pourquoi faudrait-il faire cela?

**M. Kaplan:** C'est intéressant mais je ne suis pas convaincu que cela pousserait les gens à vendre des terrains?

**M. Diamond:** Ce n'est pas de terrains dont nous avons besoin mais de logements. Je crois qu'au contraire, cela ferait augmenter le prix des terrains au lieu de le diminuer.

**M. Martin Seaton (Secrétaire-Trésorier, Cadillac Development Corporation Limited):** Car, en premier lieu, nous n'achèterions pas ces terrains.

**M. Diamond:** C'est exact.

**M. Seaton:** Les inventaires de terrains seraient beaucoup plus bas.

**M. Kaplan:** Oui, mais le terrain est toujours là. Ce n'est pas comme si on devait le fabriquer pour répondre aux conditions du marché.

**M. Diamond:** Pour nous, c'est un inventaire car lorsque nous l'obtenons, il faut planifier, installer les services, surveiller les services, etc. Le terrain à l'état brut est presque sans valeur; celle-ci va augmenter ou diminuer. Cependant, le résultat définitif, et j'insiste là-dessus, sera inévitablement la réduction des capitaux disponibles pour cette industrie qui est déjà à court de capitaux, spécialement aujourd'hui.



*[Text]*

**Mr. Kaplan:** I would just make one observation. I do not think the price, the cost being asked for land has anything to do with the amount invested in it. One hundred years ago you could have taken two pieces of land, one inside a municipality and one outside a municipality, go through historical costs and find that the cost of holding one piece of land was 10 or 12 times the cost of holding the other. When development reaches that area and the municipal boundaries are reorganized and zoning is imposed on it, holding costs have nothing to do with what the owner asks for the land. Those two pieces may have the same value, they may have a different value, but it is the market, not the carrying charges that determines what will be paid for land.

**Mr. Diamond:** I accept your argument.

**Mr. Kaplan:** Have I made my point?

**Mr. Diamond:** Oh yes, except for one thing, that at the point at which the purchase of land and buildings on that does not produce a return, then a number of things start to happen, and we have started to see them, which not necessarily mean the price of land will drop. It depends on the capital base or the people holding it. It may very well be and is continuing now in Metropolitan Toronto, that a land will be held in the expectation that conditions will rectify themselves.

**Mr. Kaplan:** Yes.

**Mr. Diamond:** And, of course, the weak sisters fall by the wayside. The market has been strong enough that the weak sisters have not affected the land market significantly.

**Mr. Silver:** But if you say, Mr. Kaplan, that an increase in the cost of land is not really significant because it will only be passed on to the ultimate consumer . . .

**Mr. Kaplan:** No, I am sorry, let me interject. I did not mean to say that at all. I meant to say that what one charges for one's land has nothing to do with what it costs. One charges the market price when you are ready to sell.

**Mr. Silver:** Oh, when you are selling.

**Mr. Kaplan:** That is right.

**Mr. Silver:** Yes.

*[Interpretation]*

**M. Kaplan:** Je vais faire une observation. Je ne pense pas que le prix demandé pour ces terrains à quoi que ce soit à voir avec le montant qu'on y investit: Il y a cent ans vous auriez pu prendre deux terrains, l'un à l'intérieur, l'autre à l'extérieur d'une municipalité, examiner les livres de comptabilité et voir que le coût de possession d'un terrain était 10 ou 12 fois plus élevé que le coût de l'autre.

Lorsqu'on fait l'aménagement de cette région, que les frontières municipales sont refaites et que le zonage est fait, les coûts de possession n'ont rien à voir avec ce que le propriétaire demande pour ses terrains. Les deux terrains peuvent avoir une valeur égale ou différente, c'est le marché et non pas les frais d'entretien qui déterminent le coût des terrains.

**M. Diamond:** Je suis d'accord.

**M. Kaplan:** Est-ce que je me suis bien fait comprendre?

**M. Diamond:** Oui, sauf pour une chose. Lorsque l'achat des terrains et de la construction ne produisant pas de bénéfices, un certain nombre de choses commencent à se produire: Et nous les voyons. Cela ne veut pas dire nécessairement que le prix des terrains diminuera; cela dépend de la base de capitaux ou du propriétaire du terrain à Toronto, dans la région métropolitaine, on gardera les terrains en pensant que les conditions seront corrigées.

**M. Kaplan:** Oui.

**M. Diamond:** Le marché a été assez fort, car cela n'a pas trop touché le marché des terrains.

**M. Silver:** Mais si vous dites, monsieur Kaplan, qu'une augmentation du coût des terrains n'a pas une si grande importance car c'est le consommateur qui paiera . . .

**M. Kaplan:** Non, je regrette, ce n'est pas ce que je voulais dire. Je voulais dire que le prix que l'on demande pour son terrain n'a rien à voir avec le prix de vente. Quelqu'un demande le prix du marché lorsqu'il est prêt à vendre.

**M. Silver:** Oh, lorsque vous vendez.

**M. Kaplan:** C'est cela.

**M. Silver:** Oui.

## [Texte]

**Mr. Kaplan:** But the carrying costs . . .

**Mr. Silver:** So the carrying costs that are incurred in holding that land are relevant in determining whether you can afford to hold the land.

**Mr. Kaplan:** If you like to make a profit you try to get your costs back, but that is not up to you, that is up to the market which determines what you can sell your land for.

**Mr. Silver:** If the market decides for us that we cannot make a profit, we will not be there.

**Mr. Diamond:** That is right.

**Mr. Kaplan:** And you will sell, but the land will be there, which is my point.

**Mr. Silver:** We may get caught the first time. Hopefully we will not get caught the second time because we will not be there.

**Mr. Kaplan:** That is right, but when the land is ready to be used it will be there. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Kaplan, your time is up. Mr. Lambert.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** I just thought I would ask one short series of questions because we have covered a lot of this territory several times today. I think Mr. Silver will be the man who will more or less have to answer my first one. When the Estate Tax Act changes were brought in, it was indicated that gifts to the spouse either *inter vivos* or by will would be free of tax, but now we see there shall be a capital gains tax in relation to these gifts, as I understand it. Even if it is proposed that there shall be a deemed realization upon death, it is a negation of the principle of no tax payable on a gift *inter vivos* or by will to the spouse. Is this the contemplation of what we have had and how will this affect the passing of the proposal regarding the principal residence?

● 1750

**Mr. Silver:** If you are suggesting, Mr. Lambert, that the proposals in the White Paper contradict the new Estate Tax Act, in this respect I can do nothing but agree with you.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** To me there is a fundamental inconsistency.

## [Interprétation]

**M. Kaplan:** Mais les frais d'entretien?

**M. Silver:** Alors, ce sont les frais d'entretien, lorsqu'on détient un terrain, déterminent si l'on a les moyens ou non de garder ce terrain.

**M. Kaplan:** Si vous voulez réaliser un bénéfice, vous voulez récupérer ce que cela vous a coûté, mais cela ne dépend pas de vous; cela dépend du marché qui fixe le prix de vente.

**M. Silver:** Mais si le marché décide que nous ne pouvons réaliser un bénéfice, c'est différent.

**M. Diamond:** C'est juste.

**M. Kaplan:** Vous vendrez, mais le terrain sera toujours là.

**M. Silver:** Nous n'aurons pas cela la deuxième fois car nous n'y serons pas.

**M. Kaplan:** C'est juste, mais lorsque les terrains sont prêts à être utilisés ils seront là.

Merci monsieur le président.

**Le président:** Votre temps est écoulé, monsieur Kaplan.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** J'ai quelques questions brèves à poser, car nous avons déjà beaucoup parlé de cela aujourd'hui. Je pense que M. Silver pourra le mieux répondre à cette question. Lorsque les changements ont été apportés à la Loi sur les droits de succession et les dons . . . on a dit que les dons à un conjoint sont pour . . . ou par testament seraient exonérés d'impôt, mais maintenant on dit qu'il y aura un impôt sur les gains de capitaux. Au sujet de ces dons, même si on propose qu'il y ait une réalisation de bénéfices au décès, il y a négation du principe d'exonération d'impôt sur les dons entre . . . ou sur ce qui est transmis par testament à un conjoint. Est-ce à cela que l'on songe et comment cela touchera-t-il le principe de la résidence principale?

**M. Silver:** Si vous suggérez, monsieur Lambert, que les propositions du Livre blanc vont à l'encontre de la Loi sur les successions, je suis d'accord avec vous.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** C'est logique.



*[Text]*

**Mr. Silver:** Yes, I believe there is. Of course, I think it might depend upon how the provisions are actually drafted, but the inference I draw from the White Paper is that there will be a contradiction and the freedom of passage of property between spouses will to a great extent be eliminated which was the main thrust of the 1968 Estate Tax Act revisions.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Oh, with great trumpets.

**Mr. Silver:** With great trumpets.

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Thank you, Mr. Chairman, that is all I wanted.

**The Chairman:** Are you through, Mr. Lambert?

**Mr. Lambert (Edmonton West):** Yes.

**The Chairman:** Mr. Danson.

**Mr. Danson:** Thank you, Mr. Chairman. If I ask questions that were asked before I came to this Committee I hope you will draw me to order. I was dealing with oil rigs in the Arctic and I missed the first part.

**The Chairman:** I was very very liberal in mind between Mr. Kaplan and the witnesses on the speculation of land and so on. I will be liberal in mind with you, too, Mr. Danson.

**Mr. Danson:** I know you are a great Liberal, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Not that way.

**Mr. Danson:** It seems to me, Mr. Chairman, if we are going to achieve our housing goals we are going to have to depend on large public real estate companies with an integrated operation operating on a continuing basis and, I guess, most important with continuing financing. In many of the considerations and I suspect in the minds of the drafters of the White Paper there was a confusion between such companies and small operators, speculators and passive operators, those who just receive sort of rental income from real estate properties. Would you make such a differentiation?

**Mr. Diamond:** It is very very difficult to make a differentiation because our industry is very very fragmented in the geographic sense and in the numbers sense. There are something like 2,000 building companies; there are about four or five that produce as

*[Interpretation]*

**M. Silver:** Oui, cela dépend de la façon dont les provisions ont été établies mais en lisant le Livre blanc, je vois qu'il y aura une contradiction et la liberté dans le transfert des propriétés entre conjoints sera abolie. C'était le but principal de la révision de la Loi en 1966.

**M. Lambert:** Oh, on a fortement insisté là-dessus.

**M. Silver:** On a fortement insisté.

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Merci, monsieur le président. C'est tout ce que j'avais à dire.

**Le président:** Avez-vous terminé, monsieur Lambert?

**M. Lambert (Edmonton-Ouest):** Oui.

**Le président:** M. Danson.

**M. Danson:** Merci, monsieur le président. Si les questions que je vais poser l'ont déjà été, j'espère que vous me l'indiquerez. J'étais dans l'Arctique et j'ai manqué la première partie des Débats.

**Le président:** Et bien, j'ai été très libéral à l'égard de M. Kaplan et des autres témoins, je le serai pour vous aussi.

**M. Danson:** Je sais que vous êtes un libéral militant, monsieur le président.

**Le président:** Pas de cette façon.

**M. Danson:** Si nous voulons atteindre les buts que nous nous sommes fixés en matière d'habitation, nous sommes appelés à dépendre de grandes compagnies d'immeubles pour un financement continu. Selon moi, il y a eu dans l'espoir de ceux qui ont rédigé le Livre blanc, confusion entre ces sociétés les petits opérateurs, entre les spéculateurs et les spéculateurs passifs. Feriez-vous une telle différenciation?

**M. Diamond:** Et bien, il est très difficile de le faire parce que notre industrie est très fragmentée, que ce soit au sens géographique ou autres. Il y a environ 2,000 compagnies de construction. Il y en a environ 4 ou 5 qui produisent chacun 1 p. 100 des logements au

*[Texte]*

much as 1 per cent of the total housing of the country each and then we get into very large numbers of builder developers that do 50 per cent, 100 per cent, 25 per cent and 10 per cent, so I cannot honestly say that you can do without the little fellows.

I think you can look to the big people to lead the way to efficiency. I think we have got to look to the little people to give us some innovation, creativity and new ideas which, in the nature of things, is the kind of development we can see in the future.

I think to the extent that capital formation is available, the number of companies doing 1 per cent will increase and the 1 per cent will increase. I think to that extent that 1 per cent is significant because there are no other industries of this importance to the economy that are so badly fragmented. The motor car industry, the steel industry, the utilities, the oil industry, the nickel industry, all are held in fairly small numbers of companies having large sources of capital. I do not mean to imply from this that the only problem is one of capital because there are geographical problems and they are entrepreneurial problems, but one of the major problems is the capital formation base.

If you look, for example, at the history of housing starts just in the last 10 years you will find that we started out with 110,000 in 1960 and we rose every year increasing the total starts until 1965 we were at 165,000; in 1966 we dropped to 134,000 and then up again the next year to 165,000. This was completely a result of a lack of capital base, whether it was mortgage or equity or both.

To that extent it is our submission that the White Paper will tend to aggravate this condition in a very great way.

**Mr. Danson:** Yes.

**Mr. Silver:** I wonder in answer to your question if I might just remind this Committee that in the United States there was a distinction made in the tax reform bill of 1969 between the individual who owned an apartment building, let us say, or owned investment real estate, and the integrated real estate company. A very clear-cut distinction was made and some of the benefits of holding real estate, if I can call them that, that had accrued to individuals prior to the 1969 act were removed vis-à-vis the individual, but not vis-à-vis corporations.

**Mr. Danson:** Would you favour that sort of differentiation here in spite of what Mr. Diamond said? I think he was referring to small building operators, which is another part of the problem, too, I think.

*[Interprétation]*

pays et il y a ensuite de grand nombre qui en construisent 50 p. cent, 100 p. cent, 25 p. cent et 10 p. cent. Je ne peux pas dire en toute honnêteté qu'on peut se passer des petits.

On se tourne cependant vers les grands pour que ceux-ci trouvent des méthodes plus efficaces. Selon moi, il faut consulter vers les petits qui pourront nous apporter des idées nouvelles; ceci est le genre de développement que nous prévoyons pour les années futures.

Je pense que si la formation de capital est disponible, le nombre de compagnies qui ont 1 p. 100 du marché augmenteront, de même que ce 1 p. cent. Ce 1 p. 100 est donc significatif car il n'y a pas d'autres industries, d'une telle importance, dans notre économie qui soit aussi fragmentée. L'automobile, l'industrie de l'acier, les services, le pétrole, le nickel sont rattachés à un petit nombre de compagnies qui ont de grandes source de capitaux. Je ne veux pas en conclure que l'unique problème est un problème de capital, car il y a des problèmes géographiques et des problèmes d'entrepreneurs, mais, un des principaux problèmes est la base de formation de capitaux.

Si vous étudiez l'histoire des mises en chantier depuis 10 ans, vous découvrirez que nous avons commencé avec 110,000 en 1960, puis que cela a atteint 165,000 en 1965, 134,000 en 1966, et 165,000 l'année suivante. Celà est le résultat du manque de capitaux de base, que ce soient les hypothèques, les actions ordinaires ou les deux à la fois.

Nous croyons donc que le Livre blanc aggraverait énormément la situation.

**M. Danson:** Oui.

**M. Silver:** En réponse à votre question, permettez-moi de vous rappeler qu'aux États-Unis dans les réformes fiscales en 1969, on a établi une distinction entre l'individu qui possède un immeuble d'appartement et les compagnies intégrées. On a établi une nette distinction et les bénéfices qui avaient été accumulés avant la Loi de 1969 ont été éliminés vis-à-vis les individus et non vis-à-vis les sociétés.

**M. Danson:** Êtes-vous d'accord avec ce genre de différences dans ce cas, ci, ou bien de ce qu'a dit M. Diamond?



[Text]

**Mr. Silver:** If you are asking me for my own personal opinion—I am not putting these forward as Cadillac's opinion—my own personal opinion is, yes, I do favour it.

**Mr. Danson:** Then, of course, we get back to the other problem which is . . .

**Mr. Diamond:** Our position really is one of schizophrenia and I think it is a function of looking at a number of different priorities and goals, depending on what you want to achieve.

Certainly it is, I think, of benefit, of interest and desirable from the point of view of the country to let the corporation prosper, flourish and let it grow so that he can become more efficient and do bigger things from the point of view of narrowing the efficiency gap which have been suffering from.

On the other hand, I do not think we can ignore the fact that the small investor contributes to the housing stock and it is with these two priorities which this Committee and the government must wrestle with.

**Mr. Danson:** Yes, I guess we are getting two people mixed up, the small investor and the small builder. It seemed to me that in your industry, I do not have the statistics, at one time there was a very high turn over of companies that did not last five years. I think the figures were pretty startling and perhaps this. . .

**Mr. Diamond:** In that instance it was completely because of the capital formation problem, that is the lack of mortgage capital, the lack of equity capital or both. The company would go in and build 50 houses, build 75 houses the next year, then bang would be hit with a mortgage shortage, would take its money, build an apartment building and say, I am going to retire, what do I need these headaches for. This has been the kind of pattern that has been going on in the past.

**Mr. Danson:** Yes, that is very interesting. You mentioned the market performance of public real estate companies. Have you made any comparison with the American performance of public real estate companies?

**Mr. Silver:** It is difficult to compare because they do not have the same kind of subindexes as we have, but we did make some comparisons. For instance, the Dow-Jones index on November 7, 1969, the date of the White Paper, stood at 860.48. On May 12, 1970 it stood at 704.59, that is a decrease of 18.2 per cent. We obtained figures for the three leading real estate companies in the United States—as I said there is no

[Interpretation]

**M. Silver:** Si vous me demandez mon opinion personnelle . . . oui, je serai en faveur de cela.

**M. Danson:** Évidemment, nous revenons alors à l'autre problème qui est . . .

**M. Diamond:** Je pense qu'il s'agit surtout d'une position de schizophrénie et cela dépend d'un certain nombre et buts et priorités différents, dépendant de ce qu'on veut réaliser.

Je pense que c'est un avantage, un bénéfice, un intérêt qui serait souhaitable pour le Canada de permettre aux sociétés de prospérer et de croître afin de devenir plus efficaces, faire des choses plus importantes pour diminuer le présent manque d'efficacité.

D'autre part, nous ne pouvons pas ignorer le fait que les petits investisseurs contribuent aux mises en chantier; ce sont ces deux priorités que le Comité et le gouvernement doivent étudier.

**M. Danson:** Oui, je crois que nous mélangeons deux catégories de personnes le petit investisseur et le petit constructeur. Je n'ai pas ces statistiques, mais, dans notre industrie, il y a eu un gros roulement de compagnies qui n'ont même pas duré cinq ans. Les chiffres étaient assez étonnants et . . .

**M. Diamond:** C'était à cause du problème de formation de capitaux, c'est-à-dire du manque de capitalité des hypothèques et du capacité des actions. On construira 50 maisons, 75 l'année suivante, on prendrait ensuite l'argent, on construirait un immeuble résidentiel en se demandant pourquoi pas ces maux de tête si on doit bientôt prendre sa retraite. C'est ce qui s'est passé au cours des années précédentes.

**M. Danson:** Vous avez parlé du rendement des compagnies d'immeuble, pouvez-vous le comparer au rendement des compagnies d'immeubles américaines?

**M. Silver:** Il est difficile d'établir une comparaison parce qu'ils n'ont pas le même genre d'indices que nous, mais il y a certains points de comparaison que nous avons votés; par exemple, les indices de la Dow Jones, le 7 novembre 1969, jour de la publication du Livre blanc, étaient de 860.48, 704.59 le 12 mai, ce qui contribue une diminution de 18.2 p. 100. Nous avons obtenu des chiffres pour les trois principales

[Texte]

index for these companies—and they had declined in the same period approximately 30 per cent.

In other words, the real estate companies in the United States from the time of the White Paper to May 12, 1970 declined at approximately twice the rate of the industrials as shown on the Dow-Jones index.

In Canada, where we have a better comparison, the real estate companies declined four times as much as the industrials in percentages. In other words, the decline for the industrial or TSE was 8.9 per cent, the real estate index declined 37.8 per cent.

**Mr. Danson:** Yes.

**Mr. Silver:** About four times as much.

**Mr. Danson:** That is interesting. In that time were there any unusual circumstances in Canada, say, a major public real estate company that might have gotten itself into trouble?

**Mr. Silver:** No.

**Mr. Danson:** That might have distorted those figures.

● 1800

**Mr. Silver:** Quite the contrary. The big real estate problem, of course, was a well-known company that got into considerable difficulty before November 7, 1969, and I believe the Canadian Public Real Estate Company prices were fairly depressed even at November 7, 1969. Yet they still went down almost 40 per cent by May 12, 1970, from those depressed levels.

**Mr. Danson:** It seems in your introductory remarks, Mr. Diamond, that you mentioned the number of cost increases of various types and tax increases that kept on hitting you but you still managed to survive and thrive. Then I believe you mentioned the cracks began when the money supply started to really dry up.

**Mr. Diamond:** The money costs.

**Mr. Danson:** The costs are probably related to supply too.

**Mr. Diamond:** Let me say it another way, if I may interrupt your question. We have certain projects which are currently in abeyance not because we

[Interprétation]

compagnies d'immeubles aux États-Unis. Il n'y a pas d'index pour ces compagnies, mais les trois compagnies principales ont connu un déclin d'environ 30 p. cent au cours de la même période.

En d'autres termes, les compagnies d'immeubles aux États-Unis, du jour de la publication du Livre blanc au 12 mai 1970 ont diminué à un taux deux fois plus élevé que celles du secteur industriel, comme le montre l'indice de Dow Jones.

Au Canada, la comparaison est meilleure, les compagnies d'immeubles ont connu une diminution quatre fois plus élevée que celle du secteur industriel. En d'autres termes, le déclin était de 8.9 p. cent pour l'industrie et de 37.8 p. cent pour les compagnies d'immeubles.

**M. Danson:** Oui.

**M. Silver:** Environ quatre fois plus.

**M. Danson:** C'est intéressant. Y a-t-il ici au Canada, à cette époque une grande compagnie d'immeubles qui a éprouvé des difficultés?

**M. Silver:** Non.

**M. Danson:** Cela peut avoir faussé les chiffres.

**M. Silver:** Au contraire, le grand problème de l'immeuble a été une compagnie bien connue qui a connu de grandes difficultés avant le 7 novembre 1969, et je pense que les prix des compagnies d'immeubles étaient en baisse même le 7 novembre 1969. Ils ont encore diminué d'environ 40 p. 100 jusqu'au 12 mai 1970.

**M. Danson:** Dans vos observations préliminaires, monsieur Diamond, vous avez parlé du pourcentage d'augmentation des prix et des impôts. Vous avez quand même réussi à survivre et même à connaître un certain succès jusqu'au moment où l'argent est devenu rare; là vous avez dit que la situation devenait plus difficile pour vous.

**M. Diamond:** Le coût de l'argent.

**M. Danson:** Le coût se rattache probablement à la réserve monétaire.

**M. Diamond:** Nous avons certains projets qui sont en suspens à l'heure actuelle, non pas parce que nous ne pouvons pas obtenir d'argent hypothécaire, mais parce



[Text]

cannot get mortgage funds for them but because the price of the mortgage funds makes the buildings uneconomic. So to that extent, I want to make it clear that it is the cost of the money, not its availability, that is the deterrent at the present time. I would suggest that this is country-wide. If there were more funds available at these rates, the situation would continue to be serious because of the gap between effective costs, whether of rental or of single-family dwelling and the ability of the consumer to pay.

**Mr. Danson:** Is it perhaps not that latter item that all the other costs—you have been able to and you must pass it on; the consumer is going to pay it if he pays it in taxes or in rent. You were able to pass on these costs before but now your decision is a commercial decision, really, is it not, that you are not able to pass those costs on. In other words, the public will stop paying.

**Mr. Diamond:** The market has not responded.

**Mr. Danson:** Yes.

**Mr. Diamond:** The market has not yet responded to them.

**Mr. Danson:** In going public, was your prime motivation the generation of funds or was it—this is an unfair question, I guess. I was going to say when private real estate companies go public what is their motivation? Are you doing that for the generation of funds or a generation of capital gains for the owners?

**Mr. Diamond:** I think in our case it was a combination of factors. I think the two most important things were putting the Company on a continuing basis. In other words, our Company grew from a proprietorship of three people, later to four, and we built up staff and we wanted to ensure the long life of the Company for the sake of preservation of both the assets and the organization. This we felt could be done through a public issue.

Secondly, and of course equally perhaps as important, is the fact that we are a capital poor industry and we required the extra capital. As I explained earlier, we had two previous private underwritings which accomplished the goal of giving us capital but did not give us continuity. There are supplementary benefits that arise out of it and that is some personal liquidity which hopefully will be available to us many years down the pike—that is pre-White Paper.

[Interpretation]

que le prix de cet argent hypothécaire rend la construction peu rentable. Je voudrais donc dire que c'est le coût de l'argent, et non pas sa disponibilité, qui nous arrête à l'heure actuelle. Selon moi, ce problème se retrouve dans toutes les régions du Canada. S'il y avait plus d'argent disponible à ces taux, la situation continuerait d'être grave, étant donné l'écart qui existe entre le coût réel, soit de location ou d'une maison unifamiliale, et la possibilité pour le consommateur de payer.

**M. Danson:** Le consommateur paiera s'il doit payer en impôt ou en loyer. Auparavant vous avez pu transmettre ces coûts au consommateur, mais maintenant, votre décision est une décision réellement commerciale. En d'autres termes, le public cessera de payer.

**M. Diamond:** Le marché n'a pas donné une réponse...

**M. Danson:** Oui.

**M. Diamond:** Le marché ne leur a pas encore répondu.

**M. Danson:** Lorsque vos sociétés sont devenues publiques, est-ce que votre principale motivation était la création de fonds? Je crois que ma question est mal posée. Lorsque les compagnies d'immeubles deviennent publiques, qu'est ce qui les motive? Est-ce que c'était pour obtenir des capitaux?

**M. Diamond:** Il y avait dans notre cas un ensemble de facteurs qui ont joué. Les deux plus importants, toutefois, sont les suivants: il s'agissait de donner un caractère permanent à la compagnie. En d'autres termes c'était une compagnie qui a d'abord appartenu à trois propriétaires, puis à quatre. Nous avons augmenté notre personnel et puis nous avons voulu assurer une longue durée de notre société pour sauvegarder nos valeurs et l'organisation de la société. Cela pouvait être fait par la voie du public.

Le deuxième facteur, aussi important toutefois, est le fait que notre industrie a besoin de beaucoup de capitaux. Nous sommes pauvres en capitaux. Nous avions précédemment eu, comme je vous l'ai dit, deux souscriptions qui nous avaient donné des capitaux, mais qui n'avaient pas assuré la permanence désirée. Il y a d'autres avantages supplémentaires à être société publique: il y a la liquidité qui sera disponible pour nous plusieurs années.

## [Texte]

**Mr. Danson:** Yes. You mentioned that single-family homes were income for capital producing as opposed to investment properties, and the decision to move into investment properties is not a consequence of the tax system. Is this then strictly a commercial decision based on a better return on investment or is it in response to market demand?

**Mr. Diamond:** I think fairly stated, our Company's basic philosophy has been to build up income producing properties; this has been its long-term objective. The other activities we are involved in, the building of single-family dwellings, the development of land, do a variety of things to help us carry out that objective. First of all, they provide capital; they also provide other things. They even out our portfolio of work at a time when demand for one is greater than for the other. They provide us with valuable information regarding the state of the whole shelter market, whether single families are more in demand one year and what the people are demanding. This kind of feedback is important in looking at the total shelter picture. To sum up, by and large, we are investment-oriented as long as our capital base remains adequate for that purpose.

**Mr. Danson:** Is it likely that that could shift to the point where you would be forced back into the single-family unit?

**Mr. Diamond:** Currently the situation in regard to cost and the inability of the consumer to match or pay for that increased cost is almost as serious with the single-family home as the apartment building. That is the reason why, I think, in the immediate years ahead we will be looking to get into other fields of investment real estate rather than housing. We will likely, in 1970, have a reduced number of starts over 1969, and if conditions prevail the same thing will happen in 1971. We hope to replace that program with an increasing program in commercial and industrial real estate.

**Mr. Danson:** Which is not a very encouraging picture in so far as the impact that your Company has had in our region in Toronto for providing dwelling units.

**Mr. Diamond:** I think it is general through the industry. I think we are just one of many that are having the same kind of problem.

**Mr. Danson:** The hour is getting late. Could I ask a couple of questions again with your public company

## [Interprétation]

**M. Danson:** Vous avez dit que les maisons unifamiliales étaient une source de capitaux par opposition aux investissements dans les propriétés; la décision de faire des investissements dans les propriétés n'est pas une conséquence du régime fiscal. Est-ce une décision uniquement commerciale fondée sur la rentabilité des investissements ou sur la demande du marché?

**M. Diamond:** En toute franchise, nos principes de base à notre compagnie étaient de construire des propriétés produisant un bon rendement; cela était notre objectif à long terme. La construction de maisons unifamiliales, le développement de terrains nous intéressent aussi; il s'agit, en somme, de faire plusieurs choses pour atteindre cet objectif. Cela nous permet d'obtenir des capitaux et de répartir les fonctions de recevoir également des renseignements intéressants, sur le logement en général, c'est-à-dire le type de construction le plus en demande chaque année. Ces renseignements nous sont très importants dans le marché du logement. Notre politique est donc orientée vers l'investissement, pourvu que nos capitaux demeurent disponibles et suffisants à cette fin.

**M. Danson:** En somme, vous pourriez être forcés de revenir à l'habitation unifamiliale?

**M. Diamond:** Fréquemment, la situation concernant le coût et l'impossibilité du consommateur de payer ces coûts accrus est aussi grave pour la maison unifamiliale que l'appartement. Voilà pourquoi, je pense que, dans les prochaines années, nous allons chercher à nous intéresser plutôt à d'autres domaines d'investissements immobiliers qu'au logement. En 1970, nous avons eu une diminution des mises en chantier, par rapport à 1969, et la même chose se produira en 1971 si les conditions demeurent les mêmes. Nous espérons replacer ce programme par une augmentation des constructions dans le domaine commercial et industriel.

**M. Danson:** Cela n'est pas très encourageant si l'on considère le problème de construction d'habitations auquel votre compagnie doit faire face dans la région de Toronto...

**M. Diamond:** Oui, je pense que le problème se retrouve dans toute industrie.

**M. Danson:** Il se fait tard, monsieur le président, puis-je poser encore quelques questions? Quel est,



*[Text]*

anyway. May I ask what your return on investment is in your Company.

**Mr. Diamond:** At book our investment return in 1969 was, I believe, around 10 per cent.

**Mr. Seaton:** Mr. Chairman, in 1969 we had an extraordinary gain, which was quite unusual but non-recurrent. It was 10 per cent not including that extraordinary gain.

**Mr. Diamond:** It was 10 per cent of our book shareholders' equity.

**Mr. Danson:** What has your history been—which I guess you published when you went public anyway—over the last five years? What would be the average return?

**Mr. Diamond:** Unfortunately we cannot give you that information.

**Mr. Saltsman:** Does that include capital appreciation?

**Mr. Diamond:** No, this is at book. We do not write up our assets, Mr. Saltsman, so this is based on our actual book value of shareholders' equity.

**Mr. Saltsman:** With the exception of perhaps the last couple of years, it would actually be larger.

**Mr. Diamond:** No, just the reverse.

**The Chairman:** Mr. Saltsman, will you address yourself to the microphone. You are an old hand at that.

**Mr. Saltsman:** I am through now, Mr. Chairman. Thank you very much.

**The Chairman:** I doubt very much if your question registered.

**Mr. Danson:** Do you have a similar figure for return on sales or revenues? I do not particularly ask that for your Company specifically but for the industry generally and I am trying to be ball park.

**Mr. Seaton:** Our revenues are of several different kinds and the return on rental revenue is not the same as the return on sale of houses or sale of land and the return on general contracting. It would be a meaningless calculation.

**Mr. Danson:** You do not have those figures.

*[Interpretation]*

dans votre compagnie, le rendement sur vos investissements?

**M. Diamond:** Le rendement sur nos investissements était approximativement de 10 p. 100, en 1969.

**M. Seaton:** Monsieur le président, en 1969, nous avons eu un gain extraordinaire: le rendement a été de 10 p. 100 sans tenir compte de ce gain extraordinaire.

**M. Diamond:** C'était 10 p. 100 sans tenir compte de la valeur aux livres.

**M. Danson:** Mais, antérieurement, depuis cinq ans, par exemple, quels ont été vos taux de rendement?

**M. Diamond:** Malheureusement, nous ne pouvons pas vous donner ces renseignements.

**M. Saltsman:** Est-ce que cela comprend la hausse des capitaux?

**M. Diamond:** Il s'agit de la valeur aux livres. Nous n'inscrivons pas l'actif. C'est fondé sur la valeur aux livres de l'équité des actionnaires.

**M. Saltsman:** A l'exception des quelques dernières années, cela aurait été accru.

**M. Diamond:** Non, c'est le contraire.

**Le président:** Je vous inviterais à parler dans le micro, s'il vous plaît.

**M. Saltsman:** J'ai terminé, monsieur le président, merci.

**Le président:** Je doute que votre question ait été enregistrée.

**M. Danson:** Avez-vous des chiffres semblables sur les bénéfices des ventes ou sur les revenus? Je ne pose pas la question pour votre compagnie en particulier, je cherche à me renseigner sur l'état de l'industrie en général.

**M. Seaton:** Nos revenus proviennent de différentes sources: Les bénéfices sur le revenu de la location ne sont pas les mêmes que les bénéfices sur la vente de maisons ou de terrains.

**M. Danson:** Vous n'avez pas ces chiffres alors?

[Texte]

**Mr. Seaton:** We have never tried to put it together for management in that way.

**Mr. Danson:** Not even as a total figure?

**Mr. Seaton:** I do have gross and net revenues before overhead and I can give you those figures for the last two years.

**The Chairman:** I think we are going off the main subject.

**Mr. Danson:** It is a matter of interest too because I think we are going to be making recommendations, Mr. Chairman, and sometimes might be able to back them up.

**The Chairman:** If we have to find out the profits of each group that comes before our Committee it will take much more time.

**Mr. Danson:** If they are readily available . . .

**Mr. Silver:** I do not think we have them available today. We are quite prepared to make them available, though.

**Mr. Danson:** Then we can decide and ask you for that. Fine, thank you. That is all I have, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The Chairman has a few questions, Mr. Danson.

**Mr. Danson:** He usually does.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Saltsman:** Mr. Chairman, may I ask a short question after yours?

**The Chairman:** You ask yours right away.

**Mr. Saltsman:** First of all, may I apologize to you, Mr. Chairman, and the witnesses for having to be absent.

**The Chairman:** As long as you are sure to stay when I ask my questions.

**Mr. Saltsman:** I will stay and listen to you as I always do. I have found you most challenging and interesting, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You are not going to listen to me, but you will listen to the replies, Mr. Saltsman.

[Interprétation]

**M. Seaton:** Nous n'avons pas regroupé ces éléments de cette façon.

**M. Danson:** Même pas le total?

**M. Seaton:** Je peux vous donner les chiffres des deux dernières années des revenus bruts et nets avant d'avoir soustrait les frais généraux.

**Le président:** Je crois que nous nous éloignons du sujet principal.

**M. Danson:** Ceci nous intéresse, car nous allons présenter nos recommandations. Il faudrait bien sûr justifier ce que nous dirons.

**Le président:** Si nous devons examiner les bénéfices de chaque groupe, il faudra beaucoup de temps.

**M. Danson:** Si ces chiffres étaient disponibles, nous voudrions les avoir.

**M. Silver:** Je ne crois pas que nous pourrions les avoir aujourd'hui. Nous pouvons cependant les avoir en peu de temps.

**M. Danson:** Nous pourrions alors décider. Merci beaucoup. C'est tout ce que j'ai à dire monsieur le président.

**Le président:** Le président a quelques questions à poser, monsieur Danson.

**M. Danson:** Il en a habituellement.

**Le président:** Oui.

**M. Saltsman:** Monsieur le président, puis-je poser une brève question après les vôtres.

**Le président:** Posez-les dès maintenant.

**M. Saltsman:** Premièrement, je dois m'excuser auprès de vous de m'absenter.

**Le président:** D'abord que vous serez là quand je poserai mes questions . . .

**M. Saltsman:** Alors, je resterai ici pour écouter vos questions, monsieur le président, comme je le fais toujours. Je m'intéresse beaucoup à vos questions.

**Le président:** Mais, écoutez également les réponses!



[Text]

**Mr. Saltsman:** This question may have been asked and if it has been, just let me know and I will look at the record. It deals with condominiums. Has the question of condominium building been raised? It seems to me that if the White Paper recommendations go through, your industry will be under some disadvantage that it was not before. On the other hand...

● 1810

**The Chairman:** I am sorry, Mr. Saltsman. Mr. Diamond shook his head but it did not register on our equipment downstairs.

**Mr. Saltsman:** In that case the advantages which accrue to the private investor, or let us say, the imputed advantage that arises from investing in a home where you have an investment—for instance, if you put an investment in a home that investment does not bear any imputed income or imputed tax. Do you foresee that there would be a greater tendency because of the difficulties with financing, as you pointed out, to go into condominiums where you become a builder rather than an investor because the individual purchaser of a condominium would have some advantages that you would not have, in the sense that they could invest money without having to pay on the imputed income?

**Mr. Diamond:** I cannot really answer that scientifically, Mr. Saltsman. First of all, let us assume that the principal residence is not taxed under whatever finally comes down as is likely, in which case the condominium owner is in exactly the same position as the owner of any house or single-family dwelling. To that extent, he is not suffering by reason of buying a condominium. I suspect the kind of judgments that go into the decisions whether to purchase or rent on the part of the consumer is not greatly affected by that consideration. I think there are a number of other things that they consider. The availability of their capital, the mobility of themselves in rented quarters as compared with owning a condominium, I suspect might be more serious considerations for the prospective condominium buyer.

**Mr. Saltsman:** Under the White Paper provisions, let us say with increased marginal rates and the taxing of capital gains, an investment in the condominium becomes more attractive or an investment in a home becomes more attractive in the sense that it may be the only kind of investment that escapes taxation.

**Mr. Silver:** On the contrary, I suspect, Mr. Saltsman, right now a purchaser of a condominium could hope to live in it for several years and sell it without

[Interpretation]

**M. Saltsman:** Cette question a peut-être été posée. Alors, si elle l'a été, eh bien, je consulterai le compte rendu. Il s'agit des condominiums. Si les recommandations du Livre blanc sont adoptées, votre industrie, à mon avis, sera désavantagée par rapport à la situation antérieure.

**Le président:** Je m'excuse, monsieur Saltsman, M. Diamond a secoué la tête mais cela n'a pas été enregistré sur notre matériel en bas.

**M. Saltsman:** Les avantages qui découlent pour les investisseurs privés d'un investissement dans une maison, eh bien cet investissement ne comporte pas d'impôt de revenu. Alors est-ce que vous prévoyez que la tendance se dessinera vers la création de condominium où vous devenez des constructions plutôt qu'un investisseur parce que l'acheteur particulier du condominium aurait certains avantages que vous n'auriez pas car il pourra investir de l'argent sans avoir à payer sur le revenu imputé.

**M. Diamond:** Je ne peux pas vous donner de réponse scientifique à cela monsieur Saltsman. Supposons par exemple que la résidence principale ne soit pas imposée dans la réforme fiscale définitive, alors en pareil cas le propriétaire du condominium serait dans la même position que toute autre entreprise. Alors là l'acheteur ne partira pas du fait qu'il achète un condominium. Mais je suppose que lorsqu'il s'agira de prendre la décision d'acheter ou de louer eh bien le consommateur ne sera pas tellement touché par cette considération. Il y a un nombre d'autres choses à considérer. Par exemple la disponibilité des capitaux, la mobilité personnelle dans un endroit loué en comparaison avec la possession d'un condominium. Je pense que ce serait des considérations plus sérieuses pour l'acheteur d'un condominium.

**M. Saltsman:** D'après les dispositions du Livre blanc, avec l'augmentation des taux les plus élevés et l'imposition des gains de capital, un investissement dans un condominium ou dans une maison devient plus intéressant car ce serait peut-être le seul type d'investissement qui n'est pas impossible.

**M. Silver:** Au contraire, à l'heure actuelle un acheteur de condominium espère pouvoir y vivre pendant de nombreuses années et ensuite le vendre

## [Texte]

incurring any tax liability. Under the new legislation he will have to pay tax. Not only that, he will be faced with the same problem that every home-owner is going to be faced with. That is a locked-in effect. In other words, once he buys that condominium and at some in the future sells it, let us say, at a profit he is going to have to pay tax, but presumably he is still going to have to have some place to live. He is going to move to a bigger condominium or to a home. He is going to find that the money he gets from the sale of the condominium will be used to purchase the new living accommodation but he will still have a tax liability. This is a locked-in effect that applies to any change in investments. Our position has been, and I think we made it fairly clearly in the brief, that a home is not the same as any other investment, and that any provision which prevents people from moving, which restricts mobility in housing is ill-founded.

**Mr. Saltsman:** The Minister has said on a number of occasions that he has no intention of taxing the ordinary residence. In other words, what he is looking for are extraordinary gains rather than the normal gains that take place. He is prepared to make that exemption. Are you saying then that you are not completely satisfied with that assurance.

**Mr. Silver:** With respect to the honourable Minister, I am afraid I have to take that position for this reason: not only has he said it in several places he has said it in the White Paper itself. Then after having said it, the White Paper goes on to say that the tax will be negated because of an exemption of \$1,000 for each year of occupancy plus an improvement allowance of a minimum of \$150. In other words, for each year that you occupy the home you have an exemption at the time of sale of \$1,150. The figures that we have obtained from the Toronto Real Estate Board show that for over the period of the last four years in Metropolitan Toronto, and I am quite certain the figures would be different in different parts of the country, but in Metropolitan Toronto the average annual increase over the last four years has been in the range of \$2,500 a year. If the honourable Minister feels that his exemption of \$1,150 a year is going to negate or wipe out all income tax liability, with respect, he is wrong.

**The Chairman:** But Mr. Silver, the Minister also said on many occasions if the Committee feels in their report that \$1,000 plus \$150 is not sufficient it is up to the Committee to give a bigger exemption.

## [Interprétation]

sans avoir à payer d'impôt. Mais d'après la nouvelle législation, il devra payer de l'impôt. Ensuite il devra faire face aux mêmes problèmes que n'importe quel autre propriétaire, c'est-à-dire un effet de blocage. Autrement dit, ce condominium qu'il le vende ensuite en faisant un profit, il devra payer l'impôt, mais il devra bien sûr se trouver un autre endroit pour vivre. Il devra habiter un condominium plus grand ou une autre maison. Il s'apercevra que l'argent qu'il reçoit de la vente du condominium servira à acheter un nouveau logement, mais il devra toujours payer l'impôt. C'est un effet de blocage qui s'applique à tout changement d'investissement. Nous avons bien précisé notre position dans le mémoire: une maison n'est pas comme n'importe quel autre investissement et toute disposition qui interdit aux gens de déménager et qui restreint la mobilité en matière de logement est bien mal fondée.

**M. Saltsman:** Le Ministre a répété maintes et maintes fois qu'il n'avait pas l'intention d'imposer le résident ordinaire.

Autrement dit, il cherche plutôt à imposer les gains extraordinaires plutôt que les gains ordinaires. Il serait prêt à accepter ces exemptions. Voulez-vous dire alors que vous n'êtes pas tout à fait satisfait de cette assurance?

**M. Silver:** Sauf le respect que j'ai pour le Ministre, je dois agir ainsi car non seulement l'a-t-il dit à plusieurs reprises mais même dans le Livre blanc, et après avoir dit cela le Livre blanc ajoute ceci

l'impôt sera négatif si on veut à cause d'une exemption annuelle de \$1,000 pour l'occupation et plus un minimum de \$150, autrement dit—pour toute année d'occupation de la maison vous aurez une exemption de \$1,150.

Mais le centre d'immeuble de Toronto a dit qu'au cours des quatre dernières années dans la région métropolitaine de Toronto, et je pense que les chiffres seraient différents selon les diverses régions du Canada, mais en tout cas, dans la région métropolitaine de Toronto, l'augmentation annuelle moyenne au cours des quatre dernières années est de \$2,500 par année. Donc si le Ministre estime que ces exemptions de \$1,150 par année pourront supprimer les conséquences, et bien je pense qu'il a tort.

**Le président:** Mais, monsieur Silver, le ministre a aussi dit en diverses occasions que si le Comité estimait que \$1,000 plus \$150 n'est pas suffisant, il ne tiendra qu'au comité d'augmenter l'exemption.



[Text]

**Mr. Silver:** Mr. Chairman, we make this as an alternative submission. Our first submission on the question of principal residences, is again on the sale of a principal residence should be exempt. Our alternative submission is that if the gain is not treated as exempt income, it should be subject to an exemption of \$2,500 plus \$150 for each year of occupancy, plus the introduction of a roll-over provision similar to the one that exists in the United States. That is a broad roll-over provision that does not depend upon changing jobs.

**Mr. Saltzman:** That creates other problems though because in some areas you do not have the \$2,500 appreciation. What do you think or would you think that the Carter recommendation of a flat amount of capital gains being a lifetime exemption on capital gains might be satisfactory.

**Mr. Silver:** My own view and I am not even sure this is Cadillac's view, is that a \$50,000 lifetime exemption would be a third method. I think it is third best but I think it is far better than what is being proposed. Mr. Diamond might answer that and give the Company's view.

**Mr. Diamond:** My own view, the view of our Company, is that for the sake of the kind of revenue you are going to obtain it has been pretty well implied that the administrative cost would eat up that revenue. It seems to me there is a complete lack of productivity resulting from taking gains on the sale of residences and giving it effectively to several thousand clerks running around with paper. At least if the home owner gets that gain the assumption can reasonably be made that most of those funds will find their way into more productive uses. It would be my submission, Mr. Saltzman, that the principal residence should not be taxed in any way.

**Mr. Saltzman:** Fine. Now let us take the case of a principal residence that goes into land development. A little old lady who is holding up a huge complex for \$100,000. What happens in a case like this. The purpose of that particular provision seems to have been to catch the extraordinary sale, whether it is an expropriation thing, or a negotiated thing or something that is evaluated because of some public activity or some development of a city. What is going to happen to land values. This is something you have some experience with. At the moment people say they take the tax into consideration. They say, "If I sell to this developer and he gives me this price, I am left with X amount of disposable dollars". Do you think

[Interpretation]

**M. Silver:** Nous avons une solution de rechange bien sûr. Nous pensons que les gains sur la vente d'une résidence principale devraient être exemptés, l'autre solution c'est que ça ne devrait pas être considéré comme gain exempté, ça devrait être assujéti à une exemption de \$2,500 plus \$150 pour chaque année d'occupation plus l'introduction d'une disposition de roulement comme celle qui existe aux États-Unis, c'est-à-dire une vaste disposition de roulement qui ne tient pas compte du fait que l'on change d'emploi.

**M. Saltzman:** Ceci pose d'autres problèmes car dans certaines régions vous n'avez pas l'amortissement de \$2,500. Pensez-vous que les recommandations de la Commission Carter prévoyant une exemption perpétuelle sur les gains de capital serait satisfaisante?

**M. Silver:** Ce sont mes idées personnelles ici je ne sais pas si ce sont les idées de la compagnie Cadillac, je pense que ce chiffre serait la troisième méthode que l'on pourrait accepter et ce serait mieux en tout cas que ce qui est proposé dans le Livre blanc.

Monsieur Diamond pourrait peut-être répondre à cela.

**M. Diamond:** Eh bien, notre compagnie pense que pour les revenus que vous pourrez obtenir de cette façon-là, on a laissé entendre plus tôt que les frais administratifs vont en quelque sorte supprimer ces revenus. Il me semble qu'il y a une absence complète de productivité résultant justement de l'imposition des gains de capital sur la vente d'une résidence. Il y aura tellement de bureaucratie, de paperasserie administrative, qu'on peut supposer que la plupart de ces fonds finalement pourraient être acheminés vers des fins plus productives et je pense, monsieur Saltzman, que la résidence principale ne devrait pas être imposée du tout.

**M. Saltzman:** Très bien. Prenons le cas d'une résidence principale qui est vendue par exemple à une grande société. Que se passe-t-il dans un cas comme celui-ci? Le but de cette disposition c'était justement d'imposer les ventes extraordinaires qui rapportent des sommes considérables à la suite d'un développement autour d'une ville. Alors qu'arrivera-t-il de la valeur des terrains? J'ai déjà fait une expérience à ce sujet. Quand les gens disent: «si je vends à ce constructeur et s'il me donne ce prix là, j'ai tant d'argent dont je puis disposer». Pensez-vous que cet impôt sur les gains de capital sera passé à d'autres par suite de l'augmentation du coût des terrains?

*[Texte]*

that this capital gains tax is going to be passed on and result in a higher price of land?

**The Chairman:** There were a lot of questions on that, Mr. Saltzman, but I would appreciate a short reply if possible.

**Mr. Diamond:** I do not think there is any question that tax applied as presently contemplated would slow down redevelopment in the sense that the amount of money required now to give people an incentive to move out in large enough quantities to make a land assembly just would have to be so much greater. To that extent, we think it would be against the best interests of redevelopment in those areas. Redevelopment happens to be a form of basic social need. True, some people will be making a gain from the sale of these houses, but this gain will have to be given to them to give them the incentive to move. When you go in and buy 50 houses, say, in a block, you do not pay market value for them to begin with. You must pay substantially higher. They will be equating, of course, the net price they receive against the undesirable aspect of having to move. To that extent we expect two things will happen. Redevelopment will slow down until such time as land values rise to be passed along in high rentals.

**Mr. Saltzman:** Thank you Mr. Chairman.

**The Chairman:** Gentlemen, on principal residences if your suggestion for a roll-over on house sales is adopted, would you then be in favour of a deemed realization on death?

**Mr. Silver:** Mr. Chairman, as I understand it the White Paper at present proposes a deemed realization only with respect to the shares of widely-held companies. We object most violently to that proposal and certainly I would not like to see it extended to real estate or it seems to me the idea of extending it to principal residences is completely apart.

**The Chairman:** If your suggestion that principal residences be fully exempted is adopted, would you suggest that there be any limitations? For example, would there be any limit as to the amount of land which could form part of the exempted principal residences? How would you treat farms?

**Mr. Silver:** Yes, I believe there has to be a limitation in that sense, Mr. Chairman, and I believe this is one thing that has troubled the drafters of the White Paper, and it seemed to me was troubling Committee

*[Interprétation]*

**Le président:** Il y a eu beaucoup de questions à ce sujet, monsieur Saltzman, mais j'invite les délégués à y répondre brièvement.

**M. Diamond:** Je ne pense pas que ceci ralentisse le redéveloppement c'est-à-dire que l'argent nécessaire pour pousser les gens à quitter les lieux afin de permettre un regroupement des terrains. Je pense que de ce point de vue là ça irait à l'encontre des meilleurs intérêts du redéveloppement ou du regroupement des terrains dans ces régions afin de répondre justement aux besoins sociaux. Il est certain que certaines personnes gagneront beaucoup d'argent par suite de la vente de ces maisons mais ce gain devra leur être donné pour les inviter à quitter les lieux. Quand vous achetez par exemple un block de 50 maisons vous ne payez pas la valeur du marché c'est sûr, vous devez payer beaucoup plus. Le prix net qu'ils reçoivent devrait être équilibré avec les désavantages du déménagement. Dans ce cas, deux choses arriveront: le ralentissement du redéveloppement qui sera suivi d'une augmentation du coût des loyers.

**M. Saltzman:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Messieurs, en ce qui concerne la résidence principale, si on adopte votre suggestion en faveur du roulement, seriez-vous en faveur également d'une réalisation supposée en ce qui concerne les décès?

**M. Silver:** Le Livre blanc propose la réalisation supposée seulement pour les actions des sociétés publiques. Nous nous y opposons et je ne voudrais pas que ceci s'applique aux sociétés immobilières; l'idée d'appliquer ceci aux résidences principales est complètement mise à part.

**Le président:** Donc si la résidence principale était tout à fait exemptée, est-ce que vous prétendez qu'il devrait y avoir des limites? Par exemple, est-ce qu'il y aurait des limites quant au nombre de terrains qui pourrait faire partie de l'exemption accordée aux résidences principales? Comment allez-vous régler la question des fermes?

**M. Silver:** Je pense qu'il doit y avoir une limite en effet, et c'est une chose qui a sans doute préoccupé les rédacteurs du Livre blanc, et qui a préoccupé également ce matin les membres du Comité. Je pense



## [Text]

members this morning. I think any legislation that would exempt principal residences would have to define principal residence, perhaps broadly at first, to include the residence and the land immediately appurtenant thereto. It would probably lie with the court ultimately to define in each case where it arose as a problem.

**The Chairman:** Yes, but would it be sufficient land for a farm, say, of one-half acre or one acre or what?

**Mr. Silver:** I would suspect this. First of all, you could start by saying any of the land that was farmed was not part of the principal residence. If there was land that was not being farmed, then the next determination would be is it, considering all the circumstances, part of the residence used and occupied by the owner, or is it something that he is just holding as a speculation. I do not think the problem will be that prevalent and I think it may be up to the courts to set certain guidelines, but it certainly is not an insurmountable problem.

**The Chairman:** Gentlemen, with regard to your discussion commencing on page 4 of your brief, would you distinguish between companies whose principal business was real estate and other companies which merely happened to own income producing real estate? In other words, would you agree to the proposition that real estate losses be available as an offset against other income only in the case of companies whose principal business was real estate development?

**Mr. Silver:** In answer to that question, Mr. Chairman, we would say this. In the case of an integrated real estate company we can see no justification for the White Paper proposal to limit deduction of certain obvious business costs, such as interest charges incurred in the holding of land. We can find no justification in the proposal whatsoever. In taking the other end of the spectrum, that is the individual lawyer who buys an apartment building and tries to use the excess capital cost allowance as a set-off against this professional income, our brief has suggested that there may be a distinction between him and the integrated real estate company, and in the United States they are distinguished. I said earlier, and perhaps it is not relevant, but I said my own personal view was that there should be such a distinction. That perhaps the individual should not be allowed to use real estate as a tax shelter in this sense.

As to the middle position, that is the case of the corporation involved in other business but has real estate holdings, I think our submission in this respect

## [Interpretation]

qu'une loi qui exempterait la résidence principale devrait préciser ce qu'est résidence principale, c'est-à-dire s'agit-il de la résidence seule ou avec le terrain immédiatement adjacent? Et il faudrait aussi définir dans chaque cas et ceci pourrait faire surgir des problèmes.

**Le président:** Est-ce que ce serait suffisant par exemple, pour une ferme d'une acre, une demi-acre, enfin quoi?

**M. Silver:** D'abord, on pourrait vous dire que toute terre qui était utilisée comme ferme, ne faisait pas partie de la résidence principale. Puis, s'il y avait un terrain non-cultivé, il s'agissait de considérer toutes les conditions de la résidence occupée et utilisée par le propriétaire; alors, on peut se demander aussi si ce propriétaire-là garde sa maison à des fins de spéculation. Je pense que ce sera un problème très courant mais ce sera les tribunaux qui établiront les principes directeurs ici. Ce n'est pas un problème insurmontable.

**Le président:** A la page 4 de votre mémoire, messieurs, est-ce que vous établissez une distinction entre les véritables sociétés immobilières et les autres dont les revenus sont investis partiellement? En d'autres mots, accepteriez-vous la proposition à savoir que les pertes immeubles pourraient se changer en compensation vis-à-vis d'autres revenus, seulement dans le cas des compagnies qui sont de véritables sociétés immobilières?

**M. Silver:** Dans le cas d'une société d'immeuble intégrée, nous ne pouvons pas justifier la limite imposée par le Livre blanc en ce qui concerne les déductions de certaines dépenses d'entreprises, comme les gros intérêts encourus dans la possession d'un terrain. Nous ne voyons pas de justification dans la proposition du Livre blanc de toute façon. Prenez, par exemple, un avocat qui construit un immeuble appartement et qui cherche justement à utiliser cette déduction pour diminuer son impôt sur ses gains professionnels, je pense que selon le Livre blanc, il doit y avoir une distinction entre lui et une société immobilière intégrée. Aux États-Unis, d'ailleurs, on a établi cette distinction. Je vais ajouter mes propos personnels; je pense que l'on devrait permettre cette distinction. Je pense qu'on ne devrait pas permettre aux particuliers de se servir des gains immobiliers comme refuge fiscal.

En ce qui concerne la position moyenne, les sociétés par exemple qui s'occupent d'autres entreprises mais qui possèdent également des immeubles je pense qu'à

## [Texte]

should be that a company should not be limited in the deduction of capital cost allowance or interest costs or real property tax costs because once you are talking about a corporation you are talking about an entity that has income only from business. It does not have income from an office or employment and under the general tax law that has been accepted presumably since 1917 in Canada, all normal business expenses are normally deductible. As a result, I would say in the case of a corporation the White Paper proposal should not apply.

**The Chairman:** With regard to the discussion commencing on page 8 of your brief, would you be agreeable to quinquennial revaluation if "control blocks" were exempt from the rule, that is quinquennial revaluation applied only to the portfolio investor?

**Mr. Silver:** Mr. Chairman, in answer to that question, in our brief we set out perhaps five different reasons why the deemed realization proposal should not be implemented into law. The problem of a control block is just one of those reasons. The other reasons are, for instance, the artificial distinction—let me rephrase that. One of the other reasons is that the deemed realization proposal will induce companies to remain as closely-held companies. In other words, there will be introduced into the tax legislation an element or a lack of neutrality. Tax considerations will become too important in the general operation of the company. One will have to decide should we be a closely-held company or should we be a widely-held company? Let us say, the determination is that we must go public, we need public capital. Then the consideration of deemed realization will arise and immediately you will have to say, if we go public we will have the five-year revaluation; therefore, we cannot afford to go public. You will be taking out of the system an element of neutrality that exists today.

Furthermore, I might point out, Mr. Chairman, that under the various securities acts, and certainly under the Ontario Securities Act there can be restrictions on the sale of shares even when they do not represent control. You might have a block of shares that are still in the course of primary distribution which do not represent control but which, nevertheless, could not be sold and if the deemed realization provisions were adopted you would still have to pay tax on those shares without being able to sell them. That is interesting because the main justification for the proposal is the marketability of the shares.

## [Interprétation]

ce sujet cette société ne devrait pas être limitée en ce qui concerne les déductions ou le coût des intérêts ou celui des impôts fonciers. En effet, dès que vous parlez d'une société commerciale, vous parlez d'une entité qui a des revenus seulement de la part des entreprises. Elle ne retire pas de revenus de bureaux en particulier et d'après la loi sur les impôts qui a été acceptée depuis 1917 au Canada, toutes les dépenses d'affaires au Canada sont normalement déduites. Dans le cas d'une société, la proposition du Livre blanc ne devrait pas s'appliquer.

**Le président:** En ce qui concerne la page 8 de votre mémoire, est-ce que vous êtes d'accord pour que, lors de la réévaluation, le portefeuille n'appartienne qu'aux investisseurs?

**M. Silver:** En réponse à cette question, nous avons signalé cinq raisons principales, pourquoi la proposition de réalisations prétendues ne devrait être insérée dans une loi. Le problème de la partie majoritaire est une des raisons. Les autres raisons sont les suivantes: La distinction artificielle qu'il faudra établir. En somme, cette proposition sur la réalisation prétendue incitera les compagnies à demeurer des compagnies fermées, alors que dans les lois fiscales, on introduira un élément ou une absence de neutralité. Les considérations fiscales seront trop importantes dans l'opération générale d'une société. Quelqu'un devra demander: «devrons-nous être une société fermée ou une société ouverte?» Je pense que les sociétés diront: «Eh bien, nous devons devenir société publique parce que nous avons besoin de l'argent du public. Alors, si par contre, nous devenons publique, il y aura la réévaluation quinquennale et on ne pourrait pas devenir société ouverte ou publique». Je pense qu'il existera un élément de neutralité comme celui qui existe à l'heure actuelle.

En outre, je devrais vous signaler, monsieur le président, d'après les diverses lois sur les valeurs, en Ontario, en tout cas, il y a une restriction sur la vente des actions même s'il n'y a pas de contrôle en jeu. Vous pouvez avoir un groupe d'actions, par exemple, qui sont dans le cadre de la distribution première, mais qui ne constitue pas un contrôle sur cette société; néanmoins ces actions ne peuvent pas être vendues. Si la réalisation prétendue était adoptée, je pense qu'il faudrait toujours payer des impôts sur ces actions, même si vous ne pouvez pas les vendre. Ceci est intéressant, parce que la raison principale de l'existence de la proposition, c'est justement le fait de pouvoir vendre ces actions.



## [Text]

**The Chairman:** My last question deals with the five-year revaluation. If the five-year revaluation is abandoned, what alternatives would you suggest to avoid the lock-in problem? Would you be in favour of deemed realization on death?

**Mr. Silver:** Mr. Chairman, at this point we would submit that there is no alternative. We submit that the deemed realization proposal should be abandoned. There should not be a deemed realization on death.

**The Chairman:** What about the problem of the lock in? In some cases, especially in the very wealthy families, realization may not even come within a generation or two.

**Mr. Silver:** Yes, but as I understand it, Mr. Chairman, the lock in effect is really a disadvantage to the holder of the investment. In other words, because of the tax problem he gets locked into a situation that he might not like. I might say that it seems to me this is a lesser evil than having to pay tax on a profit you have not actually realized.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen. As you now realize, Mr. Diamond, you might have been the last group to appear before the Committee, but it is 6.30 p.m. so on behalf of the members, including the Chairman, my thanks for the submission of your brief on the White Paper tax proposal and your presence here today to enlarge on your brief.

**Mr. Diamond:** Thank you very much. Thank you for your courtesy, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The meeting is adjourned.

## [Interpretation]

**Le président:** Ma dernière question porte sur l'évaluation quinquennale. Si on abandonne cette évaluation quinquennale, quelle solution de rechange allez-vous proposer pour éviter que tout devienne confus? Seriez-vous pour la réalisation supposée en ce qui concerne les décès?

**M. Silver:** Monsieur le président, à ce point-ci, nous prétendons qu'il n'y a pas de solution de rechange. La réalisation supposée devrait être abandonnée. Il ne devrait pas y en avoir en ce qui concerne les décès.

**Le président:** Et que dire maintenant de la confusion qui naîtra? Dans plusieurs cas, plus spécialement dans les familles riches, la réalisation peut ne pas aboutir avant une génération ou deux.

**M. Silver:** Je comprends, monsieur le président, mais cela sera au désavantage du détenteur de l'investissement. A cause du problème fiscal, il se trouve emprisonné, en quelque sorte, dans une situation qu'il n'aime pas, mais je pense que c'est un moindre mal ici plutôt que d'avoir à payer des impôts sur des profits que vous n'avez pas encore réalisés.

**Le président:** Merci, messieurs. Vous vous rendez compte, monsieur Diamond, que vous êtes le dernier groupe à comparaître au Comité ici. Il est 6 heures et demie, et au nom des membres du Comité, y compris le président, je tiens à vous remercier de nous avoir présenté un mémoire sur le Livre blanc et d'être venus ici aujourd'hui pour nous expliquer vos points de vue.

**M. Diamond:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** La séance est levée.

## APPENDIX A-33

## APPENDICE A-33

CAREB

99 DUNCAN MILL ROAD, DON MILLS, ONTARIO

CAREB

99 DUNCAN MILL ROAD, DON MILLS, ONTARIO

Submission To The

Bref Soumis Au

HOUSE OF COMMONS  
STANDING COMMITTEEON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRSCOMITÉ PERMANENT DE LA  
CHAMBRE DES COMMUNES SUR LES FINANCES,  
LE COMMERCE ET LES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

And To The

Et Au

STANDING SENATE COMMITTEE  
ON BANKING, TRADE AND COMMERCECOMITÉ PERMANENT DU SÉNAT SUR LES  
AFFAIRES DE BANQUE,  
LE COMMERCE ET L'INDUSTRIE

In Reference To:

En Rapport Avec

The White Paper On

LES PROPOSITIONS DE

*PROPOSALS FOR TAX REFORM*

RÉFORME FISCALE DU LIVRE BLANC

By The

Par

CANADIAN ASSOCIATION  
OF REAL ESTATE BOARDSL'ASSOCIATION CANADIENNE  
DES CHAMBRES D'IMMEUBLE

APRIL, 1970

AVRIL, 1970

— INDEX —

TABLE DES MATIÈRES

*Summary**Résumé*

Introduction

Avant-propos

The Economic Context

Contexte Économique

Tax Increase

Augmentation d'impôt

Capital Gains Tax

Impôt sur Gains de Capital

Housing and Apartment Needs—  
Government PolicyNécessité de Logement et d'Appartement—  
Politique du GouvernementCapital Gains on Houses—  
Valuation  
Maintenance ExpensesGains de Capital sur les Maisons—  
Évaluation  
Frais d'entretien



Records  
 Carrying Costs  
 Rollover  
 Internal Migration  
 Interrelationship with Gifts  
 Administrative Costs  
 Capital Costs Allowances  
 Creditable Taxes  
 Non-Resident Investment  
 Interest Charges  
 Expenses  
 Conventions  
 Employment Expenses  
 Income Averaging  
 Small Business Corporations  
 Tax Study Committee Members

Archives  
 Frais Incidents  
 Roulement  
 Immigration  
 Corrélation avec les Dons  
 Frais d'Administration  
 Allocation du Coût en Capital  
 Impôt pouvant être déduit  
 Investissement de non-résidents  
 Charges d'Intérêt  
 Dépenses  
 Assemblées et Réunions  
 Dépenses d'Emploi  
 Étalement du Revenu  
 Petites Corporations Commerciales  
 Membres du Comité d'Étude de l'Impôt

### SUMMARY

Housing and urban development are an important priority for the people of Canada. Construction, residential and otherwise, accounts for well over 10 per cent of total employment and gross national product. Our potential has not been fulfilled; current needs are not being met. Aggregate tax increases, apart from being discouraging, have nothing to do with tax reforms. Accordingly, the proposed White Paper changes should be revised to limit the restrictions on economic growth.

The discouragement to enterprise which results from a capital gains tax should not be aggravated by selecting a level of tax assimilating capital gains to income in all cases except that of the sale of shares of Widely Held Canadian Corporations. The proposed exception should be made the rule. Long term capital gains tax rates should be no more than half the normal rates and should preferably be established at levels below those in the United States of America and the United Kingdom.

Prospective treatment of house and apartment sales clashes with declared government policy and desirable social objectives. The capital gains tax should not apply to the sale of a principal residence. The proposed \$1150 per annum rule is clumsy, ineffectual, unnecessary and not suited to achieve its declared objective. If, as stated, it is intended not to tax the sale of homes, they should not be taxed. All of the vexatious problems of valuation, distinguishing between capital cost and maintenance expenses for homes, record keeping, allowing carrying costs,

### RÉSUMÉ

On doit accorder une forte priorité au développement immobilier et urbain au Canada. La construction, résidentielle et autre, représente plus de 10 p. 100 de tous les emplois et du revenu national brut. Notre potentiel n'a pas été atteint et nos besoins courants n'ont pas été rencontrés. Dans leur ensemble, les augmentations d'impôt, en plus de ne pas offrir d'encouragement n'ont rien à faire avec les réformes fiscales. En conséquence, les modifications qui sont proposées dans le Livre blanc devraient être révisées de façon à limiter les restrictions du développement économique.

L'absence d'encouragement pour l'entreprise, qui résulte de l'impôt sur les gains de capital, ne devrait pas être aggravée par le choix d'un niveau d'impôt assimilant, dans tous les cas, les gains de capital aux revenus, sauf dans les cas de ventes d'actions de corporations canadiennes ouvertes. L'exception qui est suggérée devrait être la règle. Les taux d'impôt sur les gains de capital à long terme ne devraient pas dépasser la moitié des taux normaux et devraient préférentiellement être établis à des niveaux inférieurs à ceux existant aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Le traitement que l'on propose, quant aux ventes de maisons et de maisons appartements, est en conflit avec la politique déclarée du Gouvernement et les objectifs sociaux souhaitables. L'impôt sur les gains de capital ne devrait pas s'appliquer à la vente d'une résidence principale. La règle de \$1,150.00 par année, qui est projetée, est malhabile, inefficace, inutile et n'est pas apte à atteindre l'objectif déclaré. Si, comme on l'a déclaré, c'est l'intention de ne pas imposer la vente des résidences, aucun impôt ne devrait être perçu. Tous les problèmes ennuyeux d'évaluation, de

rollover proposals, international migration, gifting of homes and enormous administrative burdens where no revenue is anticipated, are as unnecessary as they are undesirable.

The capital cost allowance system, as the White Paper suggests, has served Canada well. If, in the real estate field it has led to increased investment, so much the better. The three-pronged erosion of recapture of capital cost allowance in real estate sales should be abandoned or, at the very least, consideration of their merits should be deferred until the entire capital cost allowance system is reviewed. The impact of changes in real estate must be assessed having regard to recent changes in estate taxation and the proposed capital gains levy.

The whole system of creditable taxes in relationship to depreciable property operates to remove a substantial measure of the advantages that are intended to be conveyed by the capital cost allowance system. Passive holdings will be encouraged; active investment will be discouraged.

It is against our national interest to discourage non-resident investment in real estate. Indeed, particularly in relationship to debt by comparison with equity holdings, it is the most desirable of all forms of non-resident investment.

Deductibility of interest charges on homes bought should be related to taxability of interest on the balance of sale on homes sold.

The existing rules which would allow expenses and convention costs to the extent that they are reasonable and laid out to earn income, should be maintained. Employees expenses should be allowed on the same basis with the \$150 per annum or some other limit, as an option only for those who do not furnish detailed probative records of actual expenses laid out to earn income.

Income averaging proposals are inadequate and far inferior to the recommendations on this point of the Carter Commission which are to be preferred.

The weight of change adverse to small business attention should be alleviated by tax deferrals modelled in reverse after the refundable tax provisions.

distinction entre coût de capital et dépenses d'entretien des résidences, d'archives, d'allocation des frais d'entretien, de propositions de roulement, d'immigration internationale, de donations de résidences ainsi que les lourds fardeaux administratifs qui ne produisent aucun revenu sont à la fois inutiles et indésirables.

La méthode d'allocation de coût en capital, telle que suggérée par le Livre blanc, a été avantageuse pour le Canada. Si, dans le champ immobilier, cette méthode a contribué à augmenter les investissements, elle est d'autant meilleure. La triple réduction de la reprise de l'allocation du coût en capital, à l'occasion des ventes d'immeubles, devrait être abandonnée ou, tout au moins, on devrait retarder l'étude de ses mérites jusqu'à ce que la méthode d'allocation de coût en capital ait été entièrement étudiée. Les conséquences des changements, en matière d'immeuble, doivent être estimées en prenant en considération les modifications récentes des impôts successoraux et l'imposition projetée des gains de capital.

La méthode entière de crédits fiscaux concernant la dépréciation des immeubles a pour effet de faire disparaître, en grande mesure, les avantages que l'on entend conférer par l'institution de la méthode d'allocation de coût en capital. Les actifs inactifs seront encouragés tandis que l'investissement actif sera découragé.

Il est contre l'intérêt national de décourager l'investissement des non résidents dans l'immobilier. Au contraire et en faisant la comparaison entre les obligations et les actifs, c'est la forme d'investissement le plus souhaitable pour les non résidents.

Il devrait y avoir une relation entre la déduction des charges d'intérêt quant aux maisons achetées et l'imposition de l'intérêt sur le solde du prix de vente des maisons vendues.

Les règles actuelles, permettant les frais et les dépenses d'assemblées et réunions qui sont raisonnables et destinés à produire un revenu, devraient être maintenues. Aux employés qui ne produisent pas de preuve écrite et détaillée des dépenses qu'ils ont encourues pour produire un revenu, une allocation de \$150.00 par année ou autre devrait leur être accordée.

Les propositions d'étalement de revenu sont inadéquates et très inférieures aux recommandations de la Commission Carter qui, à ce sujet, doivent être préférées.

Le fardeau des changements qui seront nuisibles à la petite entreprise devrait être allégé par des impôts différés opérant de façon contraire aux dispositions concernant les remises d'impôt.



1. The Canadian Association of Real Estate Boards is a national organization. Its constituent members include 84 real estate boards, extending from one end of the country to another, representing an aggregate individual membership of 25,500. These brokers, agents and salesmen, in turn, reflect a very wide range in the scale of their operations. A number of large enterprises are included; the overwhelming majority are associated with small business. Individually and collectively they provide services for many corporations—public and private—institutions, Federal and Provincial government departments and agencies, and, indeed, for millions of individual Canadians.

2. Our organization welcomes the opportunity to make submissions on the White Paper Proposals for Tax Reform. This initiative is to be commended as it will undoubtedly contribute to a more carefully considered restructuring of the tax system. We are heartened by the opening suggestion in the White Paper seeking discussion and review in the search for *"the best practical proposals"* (1.4).

3. We find ourselves generally in accord with the aims of tax reform as stated in the White Paper. There is, first of all, the emphasis on fairness with an admonition that the Royal Commission in underlining this point had "carried some of its arguments to extremes which the Canadian public would not support" (1.8). A second main objective "is to see that the tax system does not interfere seriously with economic growth and productivity" (1.10). This we might prefer to express in more positive terms.

4. We are less satisfied that the actual recommendations of the White Paper are consistent with these stated aims. We are, for example, persuaded that a capital gains tax is fair. We are also convinced that the particular form of capital gains tax—or to be more exact, assimilation of capital gain to income—which has been propounded is not practical, fair or economically stimulating.

5. Every aspect of the White Paper is of interest to us. There are some recommendations which we favour. We hope it will be agreed that it will be more useful for us to concentrate our submissions on those matters where we have more expertise and in relation to which we consider that corrections or modifications are required.

#### *The Economic Context*

6. Economic considerations must condition our approach. Production must come before distribution. At the present time there is a worldwide shortage of

1. L'Association Canadienne des Chambres d'Immeuble est un organisme national. Elle comprend (84) Chambres d'Immeuble réparties à travers tout le pays et les membres qui la composent se chiffrent à 25,500. Ces courtiers, agents et vendeurs, par ailleurs, ont un champ d'action très varié. Un nombre de grandes entreprises sont incluses; toutefois la majorité est associée à la petite entreprise. Individuellement et collectivement, ils rendent service à plusieurs compagnies publiques et privées, institutions, services des gouvernements fédéral et provinciaux et agences, et à des millions de Canadiens.

2. Notre organisme se réjouit de l'occasion de faire des représentations concernant les propositions de réformes fiscales énoncées au Livre blanc. Cette initiative doit être louée car elle contribuera, sans doute, à une étude plus sérieuse du réagencement de l'assiette fiscale. Nous sommes encouragés par la suggestion faite au début du Livre blanc qui recherche la discussion et la revision dans le but de découvrir *"les projets les plus pratiques"* (1.4).

3. Nous sommes généralement d'accord avec les buts de la réforme fiscale tels qu'énoncés dans le Livre blanc. L'on doit, tout d'abord, souligner son impartialité et rappeler que la Commission royale, en attirant l'attention sur ce point, avait «poussé certains de ses arguments à l'extrême ce qui ne pouvait gagner l'assentiment de la population canadienne» (1.8). Le second objectif principal «est de veiller à ce que le régime fiscal n'entrave pas gravement le développement économique et la productivité». (1.10). Nous préférons nous exprimer en termes plus positifs.

4. Nous ne sommes pas assurés que les recommandations actuelles du Livre blanc concordent avec ces buts déclarés. A titre d'exemple, nous sommes convaincus qu'un impôt sur gains de capital est équitable. Nous sommes également convaincus que la forme d'impôt sur gains de capital—ou pour être plus exacts—l'assimilation de gains de capital à revenus—qui a été proposée n'est pas pratique, équitable ou stimulante au point de vue économique.

5. Tout ce qui a été exposé dans le Livre blanc nous intéresse. Nous approuvons certaines recommandations. Nous espérons qu'on voudra bien convenir qu'il est plus utile de nous en tenir, quant à nos propositions, aux matières dans lesquelles nous sommes plus spécialisés et qui, dans notre opinion, doivent être corrigées ou modifiées.

#### *Contexte Économique*

6. Nos propositions doivent être motivées par des considérations économiques. La production doit précéder la distribution. A l'heure actuelle, il existe une

capital. The price of such capital has reached unprecedented heights with no sign of abatement. Canadians must exert themselves to achieve the potential of which they are capable. As the Economic Council of Canada in its latest report entitled "Perspective 1975" has stated: "A very rapid growth in total savings will need to be achieved over the period 1967-75" (page 95).

7. There is great competition to attract foreign capital. Against this background of need for, and shortage of capital we find somewhat disquietening the conclusions of the White Paper estimating reduction in savings of \$525 million as a result of the proposed modifications. This figure is predicated upon the 1969 income level as extrapolated from the 1967 records. It would, in any event, have to be augmented by increases attributable to any growth and price rises in the intervening period. It makes no provision for any adverse impact domestically and internationally from those measures which might discourage enterprise irrespective of the availability of savings. Other government agencies have suggested that a starting point figure would more appropriately be measured at well over twice the estimate. In any event a decline in savings points in a direction opposite to the trend which ought to be generated and which Canada's current situation and current possibilities demand.

8. In the face of the contraction of savings available by virtue of adoption of the recommendations, it becomes all the more urgent to examine those measures which may discourage enterprise or remove existing encouragement to enterprise. We ought not deliberately to encourage any such discouragement of economic activity. Expressing it in another way those elements of the White Paper which appear to be harassing in their effect, impractical in their application or unduly complicated in relationship to the revenue that might be obtained should be scrutinized all the more critically in the light of overall adverse effects.

#### *Tax Increase*

9. Without joining in the debate as to the total amount involved and whether it be in the neighbourhood of \$600 million or \$1.2 billion per annum, the total increase in taxes imposed by the White Paper has nothing to do with tax reform—except to make it more unpalatable. Although there is a professed determination to reconstruct a tax system initially yielding amounts equivalent to the total tax revenue at

insuffisance mondiale de capital. Le coût de ce capital a atteint une hausse sans précédent et il n'existe aucun indice de diminution. Les Canadiens doivent faire de gros efforts pour réaliser le potentiel dont ils sont capables. Ainsi que le Conseil Economique du Canada le disait dans son dernier rapport intitulé «Perspective 1975». «Une augmentation rapide de toutes les économies devra être réalisée durant la période 1967-75» (page 95).

7. Il existe une grande concurrence dans l'attrait du capital étranger. Face à la situation de nécessité de capital et de son insuffisance, nous lisons avec inquiétude les conclusions du Livre blanc estimant à 525 millions la réduction des épargnes, à la suite des changements proposés. Cette somme est basée sur le niveau de revenus de l'année 1969 et a été calculée suivant les rapports de l'année 1967. Elle devrait, de toute façon, être accrue dans la mesure des augmentations applicables à toute croissance et à toute hausse de prix survenant dans l'intervalle. Indifféremment de la disponibilité d'économies, elle ne prend aucunement en considération l'effet adverse domestique et international que causeraient des dispositions qui puissent décourager l'entreprise. D'autres services gouvernementaux ont suggéré que, comme point de départ, le double de cette estimation constituerait un chiffre plus juste. A tout événement une diminution des économies nous place dans une direction opposée à celle vers laquelle nous devrions nous diriger et que la situation et les possibilités actuelles du Canada requièrent.

8. Prenant en considération la diminution des économies disponibles due à l'adoption des recommandations, il devient plus urgent d'étudier ces dispositions qui peuvent décourager l'entreprise ou faire disparaître l'encouragement actuel. L'on ne devrait pas délibérément décourager l'activité économique. Pour nous exprimer d'une autre façon ces éléments du Livre blanc paraissant avoir un effet vexant, qui sont d'application inefficace ou qui sont indûment compliqués en rapport avec les revenus qui en pourraient être obtenus, devraient être examinés minutieusement en vue de leurs effets contraires.

#### *Augmentations d'Impôts*

9. Sans vouloir discuter la somme totale impliquée, qu'elle soit de \$600 millions ou \$1.2 billions par année, l'augmentation totale imposée par le Livre blanc ne concerne aucunement la réforme fiscale, si ce n'est que de la rendre encore plus désagréable. Bien qu'on prétende vouloir établir une méthode d'imposition qui, au début, produira des revenus équivalents à ceux existant actuellement, le revenu



the present time, the growing bite during the transitional period substantially increases total tax take. The total volume of taxation is a matter of fiscal policy subject to continuous review by Parliament. Measures to reform taxation should not be manoeuvred to augment taxes. A good part of the increase during the transitional five year period arises in relationship to capital gains. Hence, it is in this area that appropriate correctives might be established. This consideration in itself strengthens the case for such modifications—in addition to the merits thereof to some of which we now turn.

### *Capital Gains Tax*

10. A capital gains tax appears fair and equitable. For this reason it merits support even though it may contribute relatively little to government revenues. A short term gain within, say, six months or one year from date of acquisition, may well be assimilated to ordinary income and taxed accordingly. We part company with the White Paper in its assumption that long term capital gains are no different than ordinary income. Amongst other differences the former reflects an increment in value which may occur over a long period of time. The latter is of a regular recurring nature. An annual income tax rising sharply on a progressive scale is well attuned to measurement of income that accrues year by year. It ill fits capital gain. The distortion and resulting unfairness becomes all the more accentuated—as the Carter Report itself emphasized—if the progressivity of tax rates is not attenuated by reasonable income averaging arrangements. Income averaging formulated in the White Paper falls far short of any reasonable requirements and is much inferior to the Carter recommendations in this regard.

11. Economic considerations cannot be ignored. To move at one fell swoop from a 53 year old system where capital gains are tax free to one where they are suddenly taxable at full rates (with the exception of the shares of widely held Canadian corporations) imposes far too great a shock to the Canadian investor. As the White Paper itself underlines, in dealing with other matters such as the maximum rates of corporate taxes, there must be due regard for the level of competing tax rates elsewhere (1.20). At best it will take some time before “the ostentatiously high rates now in use”, as to categorized in the White Paper (1.31), are reduced.

fiscal sera toutefois augmenté substantiellement durant la période de transition. La somme totale des impôts est matière de politique fiscale sujette à révision continue par le Parlement. La réforme de l'imposition ne devrait pas servir à augmenter les impôts. Une grande partie des augmentations, qui surviendront durant la période de transition de (5) ans, proviendra des gains de capital. C'est donc dans ce domaine que des amendements appropriés doivent être adoptés. Cette réflexion faite est suffisante par elle-même pour renforcer les représentations en faveur de ces modifications; au surplus nous en examinerons maintenant les mérites.

### *Impôt sur les gains de capital*

10. Il semble juste et équitable d'imposer les gains de capital. Pour cette raison nous devons donner notre accord à cet impôt, bien qu'il soit possible que le Gouvernement n'en retire que très peu de revenus. Les bénéfices à court terme, c'est-à-dire, ceux effectués dans les six à douze mois de la date d'acquisition, peuvent très bien être assimilés à un revenu ordinaire et être imposés en conséquence. Nous ne sommes pas d'accord avec le Livre blanc lorsqu'il prétend que les gains de capital à long terme ne diffèrent pas du revenu ordinaire. Entre autres différences, le gain de capital à long terme reflète une augmentation de valeur qui peut se produire au cours d'une période de temps assez longue. Le revenu ordinaire est de nature périodique. Un impôt annuel sur le revenu, augmentant de façon rapide suivant une échelle progressive, est en accord avec un revenu qui augmente annuellement. Il s'accorde mal avec un gain de capital. L'anomalie et l'iniquité qui en résultent deviennent de plus en plus accentuées—ainsi que le rapport Carter l'a lui-même souligné—si la progressivité des taux d'impôts n'est pas atténuée par des formules raisonnables d'étalement de revenu. La formule d'étalement de revenu, préconisée dans le Livre blanc, n'est pas raisonnable et de beaucoup inférieure aux recommandations faites, à cet effet, dans le rapport Carter.

11. Les considérations économiques ne peuvent pas être ignorées. Faire disparaître une méthode vieille de cinquante-trois ans, qui n'impose pas les gains de capital, et en adopter une où ces gains sont soudainement imposables à plein taux (exception faite des actions de Compagnies canadiennes ouvertes), frappe trop lourdement l'investisseur canadien. Ainsi que le Livre blanc le souligne lui-même, lorsqu'il s'agit d'autres matières, telles que les taux maximums d'impôts sur les corporations, il faut bien considérer le niveau des impôts concurrents dans d'autres pays (1.20). Il se passera un certain temps avant que les «taux très élevés actuellement en usage» tels que catégorisés dans le Livre blanc (1.31) soient réduits.

12. Under all of these circumstances, it seems imperative that any tax on gains be at less than full rates. One reasonable proposal might be to render uniformly applicable the degree of tax selected for sale of shares of widely held Canadian corporations. In any event, the rates chosen should be perceptibly lower than those prevailing in the United States. In relative terms Canada is still a young country economically with investments and enterprise falling far short of maturity. Capital gain taxation cannot be divorced from the already heavy increment in estate tax recently adopted. The White Paper conclusion appears to be an "overkill" which neither considerations of fairness and equity nor encouragement of economic development can justify. Both for domestic and foreign investors discouragement wrought by the change may well harm Canada's economic prospects. Even the United Kingdom with its far more mature economy and with investment already regulated by stringent foreign exchange control systems only adopted a capital gains tax in two stages. At that it opted for a rate lower than the general income tax levy.

12. En pareilles circonstances, il semble important que tout impôt sur les gains de capital soit inférieur au plein taux. Il semble raisonnable de suggérer un taux d'impôt uniformément applicable lors de la vente d'actions de Corporations canadiennes ouvertes. A tout événement les taux qui seront choisis devraient définitivement être inférieurs à ceux qui prévalent aux États-Unis. Par comparaison, le Canada est encore un pays jeune au point de vue économique avec des investissements et de l'entreprise qui n'ont pas atteint la maturité. L'impôt sur les gains de capital est relié à la grosse augmentation qui a été récemment adoptée dans la loi de l'impôt sur les successions. Les conclusions du Livre blanc donnent l'impression d'une destruction que toutes considérations d'équité, de justice ou d'encouragement au développement économique ne peuvent justifier. Qu'il s'agisse d'investissements domestiques ou étrangers, le défaut d'encouragement causé par ces changements nuira certainement à l'avenir économique du Canada. Le Royaume-Uni, dont l'économie est beaucoup plus adulte et dont les investissements sont réglementés par des méthodes de contrôle d'échange monétaire très strictes, n'a adopté l'impôt sur les gains de capital qu'en deux phases. De plus le Royaume-Uni a choisi un taux inférieur à celui existant généralement en matière d'impôt sur le revenu.

#### *Housing and Apartment Needs—Government Policy*

13. In its declaration of principles the Federal Task Force Report on Housing and Urban Development published in January 1969 declared:

- "i. Housing and urban development are an urgent priority for the people of Canada and must be treated as such by their elected representatives at all levels.
- ii. Every Canadian should be entitled to clean, warm shelter as a matter of basic human right.
- iii. While it will take some time to realize this goal, a concerted effort is required by all concerned—governments and the private sector—in the years immediately ahead. A minimum objective must be to produce 1 million additional housing units within the next five years.
- iv. Within the natural constraints of geography and necessary economic and social limitations, the aim of government policies should be to generate sufficient housing stock of various forms so that all Canadians may exercise their own freedom of choice as to the style and tenure of housing in which they live." (at page 22)

#### *Le logement et la nécessité de maisons appartements—politique du gouvernement*

13. Dans sa déclaration de principe, le personnel du Gouvernement fédéral, dans son rapport sur le logement et le développement urbain publié au mois de janvier 1969, déclare:

- « i. Le logement et le développement urbain constituent une priorité pour le peuple canadien et doivent être traités ainsi par tous les représentants élus, à quelque niveau soient-ils.
- ii. Il existe un droit élémentaire à l'effet que tout Canadien a humainement droit à un logis qui soit propre et confortable.
- iii. Un certain temps s'écoulera probablement avant que cet objectif soit atteint; toutefois l'effort concerté des gouvernements et des secteurs privés est requis immédiatement. Comme objectif minimum, il y a lieu de construire un million d'unités de logements dans les cinq prochaines années.
- iv. Prenant en considération les contraintes naturelles de la géographie et les restrictions économiques et sociales obligatoires, le Gouvernement devrait chercher à produire suffisamment d'unités de logements, de toutes sortes, pour que tous les Canadiens puissent avoir la liberté de choisir le genre et la tenure de logements où ils désirent vivre». (page 22)



14. In a speech to the National Concrete Producers' Association in Toronto on January 12, 1970, Mr. H. W. Hignett, President of the Central Mortgage and Housing Corporation, expressed the requirements for the current decade in precise language:—"Housing production must reach about two and a half million units between now and the end of 1979—a million more than in the decade just ended . . . These are not just figures of what is desirable for housing. They indicate only the basic volume imperative to prevent any loss in the progress we have been making in the supply and demand situation . . . I am sure all of you are aware that the federal government, in the face of these needs, has undertaken a firm commitment that no fewer than a million new units will be produced in Canada during the coming five years." He then went on to emphasize that this must be accomplished by the "private sector" of investors. In the face of such imperative needs and assurances, the White Paper provisions on housing, capital cost allowances and their consequences for future development create quite a jolt.

#### *Capital Gains on Houses*

15. We are deeply concerned, as the Minister of Finance appears to be also, about the proposed taxation of gains on homes. As the White Paper so aptly expresses it "Home ownership is part of the Canadian way of life". Already this way of life is being threatened and the opportunities for home ownership are being denied to all too many Canadians. The proposed measure would bar the door even more. Acquisition of a home entails increasing cost. Unlike a business, it leads to heavy upkeep expenses and not to any revenue.

16. Starting with his statement to the Standing Committee of the House of Commons on Finance, Trade and Economic Affairs on January 15th, 1970, the Minister of Finance has constantly reiterated that in proposing to tax the gain on the sale of homes "our aim is to rule out the ordinary house" (at page 26). The White Paper similarly expressed the hope that "Generally, capital gains on the sale of homes would not be taxed" (3.19). This objective would be accomplished by adding \$1000 for each year of occupancy plus the greater of the cost of improvements made or \$150 each year to V-Day value or original cost in the computation of taxable income.

17. *Thus the whole cumbersome, costly, all pervasive and vexatious system is being offered apparently to cover the "extraordinary" and not the ordinary home.*

14. Dans un discours prononcé, à Toronto, le 12 janvier 1966, à l'Association National Concrete Producers, Monsieur H. W. Hignett, président de la Société centrale d'hypothèques et de logement décrivait les besoins de la décennie actuelle en termes précis:— «Il faut construire environ deux millions et demi d'unités d'ici la fin de 1979 soit un million de plus que durant la décennie qui vient de se terminer . . . . Ce ne sont pas simplement des chiffres indiquant ce qui serait souhaitable en matière de logement. Ils indiquent un nombre qui doit nécessairement être atteint afin de prévenir toute régression de notre habilité à satisfaire l'offre et la demande . . . . Je suis certain que vous êtes tous avisés que le Gouvernement fédéral, au fait de ces besoins, s'est engagé à construire, au Canada, au moins un million d'unités nouvelles durant les cinq prochaines années». Il a de plus souligné que ceci devait être accompli par le «secteur privé» des investisseurs. Étant donné ces besoins essentiels et ces garanties, les dispositions du Livre blanc, en matière de logement, d'allocations en coût de capital et de leurs conséquences quant aux développements à venir, causent tout un choc.

#### *Gains de capital sur les maisons*

15. De même que le Ministre des Finances, le projet d'imposition des gains sur les maisons nous inquiète. Ainsi que le Livre blanc l'exprime si justement, «la propriété du domicile fait partie du train de vie canadienne.» Cette façon de vivre est déjà mise en danger et trop de Canadiens n'ont plus l'occasion de devenir propriétaire de leur maison. Les dispositions, qui sont proposées, les en empêcheraient encore davantage. L'acquisition d'une maison signifie des frais croissants. A l'encontre d'une entreprise, elle entraîne des frais d'entretien importants et ne produit aucun revenu.

16. Au début de sa déclaration faite au comité permanent des finances, du commerce et des affaires économiques de la chambre des communes, le 15 janvier 1970, le ministre des finances a constamment répété que, en suggérant d'imposer les gains sur la vente des maisons «notre but est d'exclure la résidence principale» (page 26). Le Livre blanc espère également que «en général», les gains de capital sur la vente des maisons ne seront pas imposés» (3.19). Cet objectif serait atteint en ajoutant lors du calcul du revenu imposable, \$1,000.00 pour chaque année d'occupation plus la plus grande somme soit du coût des améliorations effectuées ou \$150.00 par année jusqu'à la valeur au Jour-V, soit le coût originaire.

17. *Cette méthode incommode, coûteuse, subtile et contrariante est suggérée apparemment afin de viser la maison «extraordinaire» et non la maison principale. Il*

*One would have anticipated that if it was intended to exempt ordinary homes nothing would be simpler than to say so. When the United Kingdom adopted a comprehensive capital gains tax system it found it quite possible and fair and reasonable to exempt any home which is used as a principal residence. The same model could well serve Canada.*

18. With due deference, it appears to us that a clumsy, gimmick-type alternative is being proposed. A press dispatch of March 17th, 1970 quotes or misquotes the Minister of Finance as explaining that complete exemption from capital gains taxation on housing "would give wealthy persons a substantial loophole for investment". Even under the present law there is no such loophole. A wealthy person may collect jewellery or art objects but he cannot collect principal residences. By hypothesis, there can be only one principal residence. His choice must be dictated by living requirements, tastes and resources but not by investment proclivities. A wealthy man's home is usually a relatively poor investment in the business perspective of that term. The home is frequently tailored to his individual choice. The resale market is thin and highly volatile. We have borne witness to many cases where wealthy individuals have proportionately more often suffered losses on the resale of their homes than is the case for other classes of the population.

19. *Indeed, the singularity of the home as not being an investment in the commercial sense has been underscored in the White Paper recommendation that any loss on the sale of homes should not be deductible. In this particular respect, after paying lip service to the virtues of home ownership, the White Paper has been driven to treat the home owner in a worse way on disposition than the owner of other capital assets.*

20. It should be a relatively simple matter, if there is a loophole, to plug it by providing that, barring evidence to the contrary with the onus of proof always resting on the taxpayer as it invariably does, that a home which is occupied only for a limited period of time, such as one year or less, should not be acknowledged as an intended principal residence. In this connection, the rollover provision propounded in the White Paper under which an exception would be made where the sale of the home was dictated by change of job and purchase of a home in another area would neatly fit as an appropriate exemption.

21. There are occasional instances where an unusual gain might be realized by virtue of sudden zoning

*semble que si on avait eu l'intention de ne pas imposer les maisons principales, rien n'aurait été plus facile que de le dire. Lorsque le Royaume-Uni a adopté un système complet d'impôt sur les gains de capital, il a trouvé qu'il était possible, juste et raisonnable d'en exempter toute maison servant comme résidence principale. Le même régime serait bien vu au Canada.*

18. Malgré tout notre respect, il nous semble qu'on propose une alternative maladroite et du genre artifice. Une nouvelle de presse, parue le 17 mars 1970, allègue correctement ou incorrectement que, d'après le ministre des finances, l'exemption complète de l'impôt sur les gains de capital, en matière de logements, «fournirait aux personnes ayant de la fortune une échappatoire importante leur permettant l'investissement». La loi actuelle ne permet pas une telle échappatoire. Une personne riche peut collectionner des bijoux ou des objets d'art, mais elle ne peut pas collectionner des résidences principales. Par hypothèse, il ne peut y avoir qu'une seule résidence principale. Son choix doit être dicté par son standard de vie, ses goûts, moyens, mais non par ses tendances à l'investissement. La résidence d'un homme riche est habituellement un mauvais investissement en termes d'affaires. La maison est généralement façonnée pour satisfaire ses préférences. Le marché de revente est faible et très volage. Toutes proportions gardées, nous avons été témoins de plusieurs cas où des personnes riches, vendant leur maison, on subi des pertes plus souvent que lorsque d'autres classes de la population effectuaient la vente du domicile.

19. *En effet, il est bizarre de noter que, la maison n'étant pas un investissement au sens commercial, le Livre blanc, dans ses recommandations, n'admet pas que toute perte, lors de la vente d'une maison, puisse être déduite. Sous ce rapport, après avoir reconnu les mérites de la propriété d'une maison, le Livre blanc est porté à traiter le propriétaire d'une maison, à l'occasion de la revente, d'une façon plus désavantageuse que le propriétaire d'autres biens capitaux.*

20. Il est facile de faire disparaître l'échappatoire, si elle existe, en édictant qu'en l'absence de preuve au contraire qui comme toujours doit être faite par le contribuable, une maison qui n'est occupée que pour un temps limité, soit une année ou moins, ne peut être considérée comme la résidence principale. A cet effet, les dispositions de roulement suggérées dans le Livre blanc, en vertu desquelles une exception serait faite lorsque la vente de la maison serait nécessitée par un changement d'emploi conduisant à l'achat d'une maison dans une autre localité, constituent une exemption très appropriée.

21. Il existe des cas isolés où un bénéfice inusité peut être réalisé à cause de changements soudains de zonage



changes or urbanization patterns. These are sufficiently exceptional and fortuitous as to place them within the same category as lottery winnings which the White Paper does not intend to tax.

22. It must always be remembered that the home or the proceeds of sale thereof will be subject to estate taxes which have become much more substantial in recent years. In this sense even the occasional gain will not escape the net of the tax gatherer. After all, in the interests of practicality and convenience, the White Paper has no compunction about depriving the home owner who sustains a loss from any offsetting tax deductibility. *The Government simply finds that it will be impossible to distinguish losses arising from changes in the real estate market and losses which arise from the aging of the house and normal wear and tear* (3.19).

23. Furthermore, to a degree unparalleled in respect of any other capital assets, the home owner is beset by heavy municipal and school taxation. In recent years, says the White Paper, "Property taxes have been increased substantially". (1.5) In the speech already cited, Mr. Hignett referred to the growing tendency to "prohibitive assessment requirements" imposed by some local governments. The typical owner of a home is encumbered by continuing heavy interest charges on outstanding mortgages. In the United States pattern all expenses of this type are normally deductible from income. If the home were logically viewed as an investment it should follow that taxes, interest and carrying expenses towards maintenance should be deductible from ordinary income. The White Paper is completely silent on this point. If provisions for taxing capital gains on homes are grafted onto the current law, unduly complicated problems will arise, virtually insoluble with any degree of fairness, as to that portion of these charges which should be attributable to consumer dwelling usage and, therefore, non-deductible and that which is attributable to the "investment" and consequently deductible. As the White Paper itself has stated, it is virtually impossible to draw a line between these two aspects.

24. The most frequent occasions for the sale of dwellings are likely to arise in connection with—

- (a) Death.
- (b) Upgrading or downgrading.
- (c) Older age when all the children have married and moved away.

ou des tendances d'urbanisation. Ces cas sont suffisamment exceptionnels et fortuits pour les placer dans la même catégorie que celle des gains provenant de loteries que le Livre blanc n'entend pas imposer.

22. Il ne faut pas oublier que la maison où le produit de sa vente sera toujours sujet à l'impôt sur les successions, lequel a augmenté substantiellement au cours des dernières années. Dans ce cas le bénéficiaire même occasionnel, n'échappera pas au percepteur de l'impôt. Après tout, dans l'intérêt de la convenance et du sens pratique, le Livre blanc n'hésite pas à priver le propriétaire d'une maison qui subit une perte d'une exemption d'impôt qui puisse annuler cette perte. *Suivant le Gouvernement, il est impossible de faire la distinction entre les pertes provenant de changements survenant sur le marché de l'immeuble et les pertes provenant de la vétusté et de l'usure normale d'une maison.* (3.19).

23. De plus et d'une façon qui ne peut être comparée à aucun autre bien capital, le propriétaire d'une maison est assailli par des impôts municipaux et scolaires très lourds. Le niveau entier de l'imposition est déjà très élevé. Le Livre blanc dit que, au cours des dernières années, «les taxes foncières ont été augmentées substantiellement» (1.5). Dans son discours auquel référence a déjà été faite, monsieur Hignett attire l'attention sur la tendance grandissante vers les «exigences prohibitives de la cotisation» imposées par certains gouvernements locaux. Généralement le propriétaire d'une maison est gêné par les intérêts élevés qu'il doit payer sur les hypothèques existantes. Suivant la formule en force aux États-Unis, toutes les dépenses de ce genre sont normalement déduites du revenu. Si la maison était logiquement considérée comme un investissement, il devrait s'ensuivre que les impôts, les intérêts et les frais incidents d'entretien devraient être déduits du revenu ordinaire. Le Livre blanc ne dit rien à ce sujet. Si les dispositions pour imposer les gains de capital sur les maisons sont incluses dans la loi actuelle, des problèmes très compliqués surgiront. Ces problèmes pourront difficilement trouver une solution qui soit équitable en ce qui a trait à la proportion des charges attribuables à l'habitation à l'usage du consommateur, lesquelles conséquemment ne peuvent être déduites, et celles attribuables à l'investissement qui, par contre, peuvent être déduites. Tel qu'énoncé dans le Livre blanc, il est pratiquement impossible de tracer une ligne entre ces deux aspects.

24. Les occasions les plus fréquentes de ventes d'habitation se trouvent à l'occasion:

- (a) de décès
- (b) de montée ou descente en hiérarchie
- (c) d'avance en âge, lorsque tous les enfants se sont mariés ou ont quitté la maison.

(d) Change of jobs.

(e) Break-up of a home because of dissolution of the marriage.

(d) de changement d'emploi

(e) de destruction du foyer pour cause de dissolution de mariage.

25. There are strong social reasons, which the White Paper implicitly recognizes, that these typical realizations should not attract any tax. Added to that is the compelling point that it is untimely and socially harmful to the welfare of Canada to discourage home ownership. The quality as well as the standard of Canadian living will be adversely affected. There will be less incentive to build new homes. There is bound to be a slowdown in switching residences to meet family needs and opportunities. The availability of a secondary market for such homes will contract. The shortage of decent homes and, therefore, of other dwelling places for Canadians will only be accentuated. *No issue of government revenues is involved. Indeed it is painfully apparent that the self-imposed administrative burdens, quite apart from undue harassment of taxpayers, will inevitably result in a net loss on government revenue account.*

25. Il y a des raisons sociales sérieuses, que le Livre blanc reconnaît implicitement, voulant, qu'à l'occasion de tels événements, il n'y ait pas d'imposition. Il faut ajouter à cet argument frappant qu'il est prématuré et nuisible, pour le bien-être du Canada, de décourager la propriété de la maison. Le style et le niveau de vie des canadiens seront affectés de façon défavorable. Il y aura moins de stimulant à construire des maisons nouvelles. Il y aura un ralentissement dans l'échange des résidences destinées à rencontrer les besoins familiaux et les occasions dont les familles pourraient profiter. La disponibilité d'un marché secondaire pour telles maisons diminuera. L'insuffisance de maisons décentes et conséquemment d'autres maisons d'habitation disponibles aux Canadiens n'en sera qu'accentuée. *Il n'est aucunement question de revenu en faveur du gouvernement. En effet, il est évident que le fardeau administratif, que le Gouvernement se sera imposé, en plus de vexer sans raison le contribuable, causera inévitablement une perte nette de revenu entre ses mains.*

26. The psychological impact of the prospective tax burden for the home owner will be all the more adverse because of two concomitant factors. Not only is it intended to tax the so called gain but also to do so at ordinary rates. In the year of gain, absent a reasonable averaging principle where the tax does apply, most of it is likely to impinge at the highest rates irrespective of the bracket into which the taxpayer normally falls.

26. L'effet psychologique du fardeau que l'impôt envisagé placera sur les épaules du propriétaire d'une maison, sera d'autant plus contraire à raison de deux facteurs accessoires. On a l'intention non seulement d'imposer les prétendus gains mais également de les imposer au taux ordinaire. Au cours de l'année durant laquelle le gain aura été réalisé, en l'absence d'un principe d'étalement d'impôt empiètera aux taux élevés, quelle que soit l'échelle normale d'impôt du contribuable.

27. The measures formulated can only achieve their stated objective of exempting normal sales by occasional happenstance. Any prefixed measurement, whether of \$1000 per annum or otherwise, is necessarily arbitrary and irrational. It has all the logic of a measure which would compel garment manufacturers to produce only the average size so that the tall and the short and the thin and the fat are left to fend for themselves because they don't fit into the norm. If the sum of \$1000 becomes fair at one level of price acceleration it must necessarily be unfair at another.

27. Les mesures formulées ne peuvent qu'occasionnellement atteindre leur objectif déclaré de ne pas imposer les ventes ordinaires. Toute mesure prédéterminée, qu'elle soit de \$1,000.00 ou autre, est nécessairement arbitraire et absurde. Elle est aussi logique que celle forçant un manufacturier de vêtements à ne façonner que des vêtements d'une grandeur moyenne de sorte que les personnes grandes, petites, minces ou grasses devraient se débrouiller, en l'absence de vêtements à leur grandeur. Si la somme de \$1,000.00 devient équitable à un niveau d'accélération de prix elle doit nécessairement être inéquitable à un autre niveau.

28. To apply the same uniform \$1000 per annum increment to all homes—whether at the \$15,000 level or at the \$50,000 level is in itself illogical, unfair and inequitable. For the \$15,000 home it represents over 6½ per cent; for the \$50,000 home it is only 2 per cent. If reference is made to the Task Force Report of "Multiple Listings in Metropolitan Toronto" (at page

28. Fixer à la somme de \$1,000.00 l'augmentation de toutes les maisons—qu'elles soient de l'ordre de \$15,000.00 ou de \$50,000.00—est en soit illogique, injuste et inéquitable. En ce qui concerne la maison de \$15,000.00, ceci représente plus de 6½ pour cent; quant à celle de \$50,000.00 l'augmentation ne représente que 2 pour cent. Si on réfère au rapport du



16) the average price rose from under \$17,500 in 1964 to over \$25,000 in 1967. *On this basis in the average case the \$1000 ruling would have fallen almost halfway short of its professed objective. If this applies to the average how much greater is the disparity if a broader median range is selected.*

29. By the same token, albeit to a lesser degree, applying the \$150 measurement equally to the cheapest homes and the most expensive and to all of them in between defies all reason. If it is a fair measurement of likely expenditures for one type of home it must necessarily be unfair for all the others.

30. The same observations apply to any system which ignores the enormous regional and interurban disparities prevalent in Canada today. What is a fair and reasonable measurement for a period in one part of the country is not likely to be so for another. One of the worst features in trying to paper over these differences is that the greatest disincentive to home construction and home ownership would operate precisely in those areas where the needs are greatest and the disequilibrium between supply and demand will have forced prices upward the most. The circuitous method to exempt the sale of "ordinary" homes is highly imperfect and not likely to achieve its stated objective. By comparison with the simple U.K. style alternative the virtues, if any there be, pale into insignificance. Its burdens and complexities are immense.

31. A partial catalogue of some of the needless difficulties which would be engendered should give us all occasion to pause. These include:—

(1) *Valuation.* According to the Federal Report on Housing already referred to some 63 per cent of the 5,500,000 housing units in Canada or 3,465,000 homes are owner-occupied. This creates for the taxpayers and for the administration 3,465,000 sets of valuation problems.

32. It is technically correct, as the Minister of Finance has asserted, that there is no absolute necessity for each home owner to obtain an expensive appraisal on valuation day, even if there were appraisers for the purpose. The valuation only becomes relevant in the event of sale, but even in such case the valuation must seek to establish value as of valuation day.

33. To a much greater degree than is the case with respect to stocks and bonds, a considerable lapse of

personnel chargé de préparer les «rôles multiples de Toronto métropolitain», (page 16) de 1964 à 1967 le prix moyen a augmenté de \$17,500.00 à plus de \$25,000.00. *Sur cette base la règle de \$1,000.00 n'aurait généralement atteint que la moitié de l'objectif déclaré. Si ceci s'applique à la moyenne, l'inégalité est encore plus considérable si un niveau moyen plus élevé est choisi.*

29. En appliquant le même raisonnement mais dans une plus faible mesure, l'application de la règle de \$150.00, tant aux maisons les moins chères qu'aux plus dispendieuses, est complètement absurde. Si c'est une mesure juste de dépenses pour un genre de maison il s'ensuit qu'elle doit être injuste quant à toutes les autres.

30. Les mêmes remarques s'appliquent à tout système qui ignore les disparités remarquables, soit régionales soit interurbaines, qui prévalent au Canada aujourd'hui. Une mesure peut, pendant un certain temps, être juste et raisonnable dans une partie du pays et ne pas l'être dans une autre partie. Le pire aspect que présente l'essai de couvrir ces différences consiste dans le fait qu'une très grande absence d'encouragement à construire des maisons et à en devenir propriétaire aurait son effet précisément dans ces régions où les besoins sont plus grands et où le déséquilibre, entre l'offre et la demande, aurait poussé les prix à leur hausse maximum. La méthode détournée de rendre exempt le vente des maisons «ordinaires» est très imparfaite et, vraisemblablement, n'atteindra pas l'objectif déclaré. Si on la compare avec la méthode très simple en usage au Royaume-Uni, ses mérites, s'ils existent, deviennent insignifiants. Ses fardeaux et sa complexité sont immenses.

31. La liste partielle des difficultés causées sans raison devrait nous inciter à la réflexion. Ces difficultés comprennent:

(1) Suivant le rapport fédéral concernant l'habitation, auquel nous avons déjà référé, 63 pour cent des 5,500,000 unités d'habitations canadiennes, soit 3,465,000 maisons sont la propriété de leurs occupants. Ceci représente, tant pour le contribuable que pour l'administration, 3,465,000 problèmes d'évaluation.

32. Ainsi que le ministre des finances l'a affirmé, il est techniquement vrai que chaque propriétaire de maison n'est pas absolument obligé de se procurer une évaluation dispendieuse, lors du jour d'évaluation, même si des évaluateurs sont disponibles. L'évaluation n'est applicable qu'au cas de vente et, dans ce cas, la valeur doit être établie au jour d'évaluation.

33. Les délais qui s'écouleront entre le jour d'évaluation et la date de la vente seront, dans la majorité des

time may ensue between such valuation day and ultimate sale. During such interval great changes may occur in the physical appearance of the home, its standard of maintenance may have risen or fallen. Even its size may have changed. Unlike the case of businesses which may earn income, there will be no financial statements available to reconstruct some fair semblance of valuation as at valuation day. There will be no stock market facilities or similar exchange records to determine recorded transactions of comparable units and thereby simplify valuation problems. The Minister of Finance has been driven to suggest that individual home owners might enquire from their friends and neighbours about pending sales around the time of valuation. This type of approach may have some occasional relevance in the dullest of places where all homes are alike in conception, design, appearance and standard of maintenance. Otherwise it forces comparison of the unlike. In any event, such hearsay testimony has no probative value and is not even admissible.

34. Under existing rules, in respect of which no changes have been suggested, the burden of proof is always upon the taxpayer. This has been construed in such a manner at the Tax Appeal Board level and in our courts so that the benefit of any doubt is resolved against the taxpayer. The home owner, bereft of expert independent appraisal as of the date of valuation, will literally be at the mercy of the assessor. Even if the assessor was an expert in valuation, which he is not likely to be, he could not possibly have at the instance of sale arising long after valuation date the necessary data to provide for anything but the most arbitrary guess. Any such assessments are likely to vary with the individual vagaries of the individual assessor. The more conscientious the assessor, the more the difficulty and the more will be the time and expense involved in such arbitrary 'ex post facto' valuations.

35. The only clue available, at least in most cases, will be municipal assessment records. Although there have been some steps towards greater uniformity the relationship between such municipal assessments and fair market value remains subject to extreme variations not only between different areas, but also within many particular areas. To rely on such records as a method of determining value is about as unfair and inequitable a method of valuation as could be conceived. It would create far more differentials between the treatment of different Canadian home dwellers

cas, beaucoup plus considérables que dans les cas de ventes de valeurs mobilières et d'obligations. Durant ces intervalles, des changements importants peuvent se produire dans l'apparence physique de la maison, le standard de son entretien, qui peut s'être accru ou avoir changé. A l'encontre des entreprises productives de revenus, il n'existera aucun bilan qui puisse établir vraisemblablement une valeur équitable au jour d'évaluation. Il n'existera aucunes facilités ressemblant à celles du marché des valeurs mobilières ou archives semblables, afin de déterminer les ventes d'unités de valeur comparable y ayant été enregistrées, ce qui aurait pour but de simplifier les problèmes d'évaluation. Le ministre des finances a été amené à suggérer que les propriétaires de maisons détachées s'enquièreient envers leurs amis et voisins, quant aux ventes en cours à l'heure d'évaluation. Cette méthode peut être occasionnellement utile dans les endroits les plus ennuyeux, où toutes les maisons sont semblables dans leur conception, plan, apparence et standard d'entretien. Autrement ce qui n'a aucune ressemblance doit être comparé. De toute façon, ces témoignages, sur la foi d'autrui, n'ont aucune valeur probante et sont inadmissibles.

34. Les règlements actuels, qui ne semblent pas devoir être changés, placent le fardeau de la preuve sur les épaules du contribuable. Ceci a été interprété de telle façon par la régie des appels, en matière d'impôt, et par nos cours judiciaires de façon à ce que le bénéficiaire du doute soit donné au percepteur de l'impôt. Le propriétaire d'une maison, n'étant pas en possession d'une estimation experte et impartiale, sera littéralement à la merci du cotiseur, au jour de l'évaluation. Dans un cas de vente se produisant longtemps après la date d'évaluation, quand bien même le cotiseur serait expert en la matière, ce qui est invraisemblable, il ne pourrait être en possession que d'informations qui le réduiraient à des conjectures arbitraires. Ces cotisations vraisemblablement varieront suivant les fantaisies de chaque cotiseur. Plus le cotiseur sera consciencieux, plus les difficultés, les délais et le coût de ces évaluations 'ex post facto' seront présents.

35. Les seuls indices, qui seront disponibles dans la majorité des cas, seront contenus dans les archives des évaluations municipales. Bien que des dispositions aient été prises pour assurer une plus grande uniformité entre les évaluations municipales et la valeur du marché, les valeurs varient énormément, non seulement dans les régions différentes mais même dans les limites d'un territoire particulier. Il serait difficile de concevoir une méthode plus injuste et inéquitable d'évaluation que de se fier à ces archives pour déterminer la valeur d'une maison. Les différences



than could possibly arise by the blanket exemption of all gains on principal dwellings.

36. The taxpayer who does incur the expense of a professional valuation, must do so without any advance knowledge that the expense involved will ever achieve any purpose because it will be impossible for him to foretell whether at the time of ultimate resale his home has fallen into the category of the "ordinary" or "extraordinary". Furthermore, he must not only preserve the valuation but pray for the preservation of the valuator! If the latter be dead or unavailable by the time the report is to be used, it will not be admissible testimony.

### 37. (2) *Capital Cost versus Maintenance Expenses*

One of the most difficult problems of tax administration arises in the determination of those expenses, in relationship to building, machinery or equipment which falls within the category of capital costs and those which are ordinary maintenance. At least business firms subject to assessment all have records which enable both parties to determine, with reasonable fairness and subject to many borderline estimates, into what class any particular expenditure may fall. At that, vast administrative difficulties arise. Even for the home owner who keeps proper records, it will not be possible in any practical sense to determine what portion of the expense of paving the driveway, fixing the furnace, remodelling the house, installing new doors, repairing the roof, landscaping the garden or any of the other myriad changes constitute a capital "improvement" and what is ordinary repair. In dealing cryptically with "wear and tear", the White Paper has acknowledged that any such distinction is impractical and impossible (3.19).

### 38. (3) *Records*

A taxpayer's records are normally reviewed by the tax administration authorities within no more than three or four years. Ordinarily, assessments will be outlawed by the statute of limitations after four years from the date of the first assessment following upon the filing of the taxpayer's annual returns. The home owner who keeps records of his improvements will have to preserve them in some cases for many years which could well extend to decades before there is

causées par le comportement différent, dont jouiraient les propriétaires de maison, excéderaient celles pouvant survenir si les gains sur les habitations principales étaient entièrement exonérés.

36. Le contribuable, qui encourra la dépense d'une évaluation faite par un expert, le fera sans savoir si une telle dépense pourra produire des résultats, pour la bonne raison qu'il lui sera impossible de prévoir si, au moment de la revente de sa maison, celle-ci appartiendra à la catégorie «ordinaire» ou «extraordinaire». De plus il devra non seulement conserver l'évaluation mais espérer que l'estimateur ne disparaîtra pas. Si ce dernier est décédé ou n'est pas disponible, à l'heure où le rapport doit être utilisé, ce dernier ne pourra être considéré comme témoignage admissible.

### 37. (2) *Coût en capital opposé aux dépenses d'entretien*

Un des problèmes les plus difficiles, en matière d'administration de l'impôt, se présente lorsqu'il s'agit d'établir les dépenses qui, dans le domaine de la construction, de l'outillage ou des agencements, tombent dans la catégorie de coût en capital et celles qui font partie de l'entretien ordinaire. Au moins les maisons d'affaires, qui sont sujettes à cotisation, possèdent toutes des archives qui permettent aux deux parties de déterminer, avec un certain degré d'équité qui, dans certains cas, peut sembler être une estimation limite, dans quelle classe particulière appartient telle dépense et, même dans ces circonstances, de graves difficultés administratives surgissent. Quand bien même un propriétaire de maison conserverait des archives, il lui serait impossible, au point de vue pratique, de déterminer quelle partie, des dépenses de revêtement d'une avenue voiturrière, de réparation d'une fournaise, de transformation d'une maison, d'installation de nouvelles portes, de réparation de toit, de dessin et de création d'un jardin paysagiste ainsi que de toute la myriade des changements qui peuvent être effectués, constitue une «amélioration» attribuable à capital ou à une réparation ordinaire. En donnant un sens énigmatique aux mots «usure et usage», le Livre blanc a reconnu qu'une telle distinction est impossible et impraticable (3.19).

### 38. (3) *Archives*

Généralement les autorités, préposées à l'administration de l'impôt, prennent connaissance des archives d'un contribuable tous les trois ou quatre ans. Normalement, en vertu de la loi, les cotisations auront été prescrites quatre années après la date de la première cotisation suivant le dépôt des rapports annuels du contribuable. Le propriétaire d'une maison, qui tient des archives de ses améliorations, devra les conserver pendant des périodes, qui pourraient atteindre des

occasion to refer to them in relationship to any realization on the sale of the home.

39. The authors of the White Paper abhor condemning Canada to become a nation of bookkeepers but for many homeowners the \$150 a year allowance will far from adequately reflect the improvements incurred. The alternative is almost interminable book and record keeping. The tasks of preservation are endless. It is surely not intended that future Canadian homes be constructed with special fire-proof storage appendages for such record keeping. What happens to the many victims of fire or other loss?

#### 40. (4) *Carrying Costs*

Under existing tax laws the whole question of carrying costs is likely to entail endless litigation between home dwellers and tax authorities to determine the deductibility of carrying costs—property taxes, interest and other charges. The businessman who is subject to a tax on the sale of his capital assets will have been allowed deductibility of equivalent carrying costs as they were incurred. Will they be similarly allowed to home owners? If not, will they be apportioned at the time of ultimate sale? Otherwise, are the results fair and equitable by comparison with the treatment of other taxpayers in relationship to non-home assets?

#### 41. (5) *Rollover*

By comparison with United States standards, the rollover facilities permissible under the White Paper proposals are very limited. They apply only to the taxpayer "who moves from one area to another within Canada". What is an area? How will it be defined? Does it apply to a taxpayer working for a firm which moves from one part of town to another? If not, why not? How can we ever achieve any degree of fairness and equity in this category? Parenthetically we would suggest that the roll-over should apply without limit to any taxpayer who moves from one home to another and uses the proceeds of sale of the former for acquisition of the latter irrespective of the purpose. What counts for such a taxpayer is not simply the proceeds of the sale of his first home but also the cost of acquisition of the second one. In any event, the best solution to the rollover problem for principal residences is to remove any occasion to invoke it.

décennies, avant d'avoir l'occasion d'y référer lors de réalisation à la suite de la vente de cette maison.

39. Les auteurs du Livre blanc ne veulent pas obliger le Canada à devenir une nation de teneurs de livres; cependant, pour certains propriétaires de maison, l'allocation de \$150.00 par année sera loin de refléter les améliorations qui auront été effectuées. L'alternative signifie une tenue de livres et d'archives et des tâches de conservation interminables. Ce n'est certainement pas l'intention d'obliger les maisons canadiennes de l'avenir à contenir des dépendances construites à l'épreuve du feu, pour y conserver des archives. Quel sera le sort des maintes victimes d'un incendie ou d'une autre perte.

#### 40. (4) *Frais incidents*

Sous l'empire des lois actuelles d'impôt, toute la question des frais incidents est susceptible de créer des litiges interminables, entre les propriétaires de maison et les autorités fiscales, dont le but sera de déterminer les frais incidents pouvant être déduits—impôts fonciers, intérêts et autres charges. L'homme d'affaires qui est sujet à l'impôt, lors de la vente de ses biens capitaux, obtiendra la déduction des frais incidents équivalents, au fur et à mesure qu'ils seront encourus. Ces frais seront-ils également accordés aux propriétaires de maison? Si non, seront-ils répartis au moment de la dernière vente? Autrement le résultat sera-t-il juste et équitable si on le compare au comportement dont jouirait le contribuable propriétaire de biens non fonciers?

#### 41. (5) *Roulement*

Si l'on fait la comparaison avec les standards existants aux États-Unis, les facilités de roulement, proposées par le Livre blanc, sont très limitées. Elles ne s'appliquent qu'au contribuable «qui déménage d'une région à une autre, dans les limites du Canada». Que signifie le mot région? Quelle sera la définition qu'on lui donnera? Le mot s'appliquera-t-il à un contribuable à l'emploi d'une entreprise qui effectue un déménagement urbain, d'une partie à une autre d'une ville? Si tel n'est pas le cas, quelle en serait la raison? Dans cette catégorie, comment pourrions-nous être traités avec quelque degré de justice et d'équité? Incidemment, nous suggérons que le roulement devrait s'appliquer, sans exception, à tout contribuable déménageant d'une maison à une autre et en utilisant le produit de vente pour en acquérir une autre, quelle que soit la raison. Ce qui compte, au point de vue de ce contribuable, n'est pas simplement le produit de la vente de la première maison mais également le coût d'acquisition de la seconde. A tout événement, la meilleure solution du problème du roulement, quant aux résidences principales, est de faire disparaître toute occasion de l'invoquer.



42. (6) *International Migration*

Denying the rollover when job requirements force migration elsewhere imposes undue restraints and freedom of movement for business or public purposes. An officer in the Department of External Affairs who is posted abroad may, during an inflationary period, have to pay quite a price on the deemed realization of his home, whether he sells it or not, and the disposition actual or deemed of all his other assets. A prospective temporary migrant to Canada very often offers useful skills and expert knowledge. The capital gains plans especially relating to deemed realization of all assets on departure will serve as a heavy deterrent. Exemption of personal dwellings would at least in a measure abate this particular element of discouragement of economic growth.

43. (7) *Interrelationship with Gifts*

In all events, the transmission of ownership of a home arising by death is subject to estate taxes. It is proposed to apply this to gifts. The gift tax rates have not just been increased but literally multiplied and may now run to 70 per cent rates. The donor will additionally be subject to tax on the deemed gain arising from the gift as though he had disposed of the item gifted at fair market value. *If a father gifts an expensive home to his children which, in the interim, has risen in value, there could be many situations where the combined impact of gift taxes and deemed realization taxes could well exceed a hundred per cent of the value of the home gifted.*

44. One of the features of recent estate and gift tax legislation, much publicized, was the exemption of transmissions between consorts. Now the donor, under the White Paper proposals, will be deemed to have realized a gain based on market value at the time of the gift. Although the same husband and the same wife continue to live in the same home and may do so for many years to come an immediate tax becomes exigible by reason of the transfer from one to another unless the increment in value is limited by the \$1150 per annum formula.

45. *In some measure, this appears to undo the much vaunted freedom of transfer between husband and*

42. (6) *Émigration*

Refuser le roulement, lorsque les nécessités d'emploi entraînent l'émigration, impose des contraintes injustes et restreint la liberté de mouvement nécessaire aux affaires et à l'intérêt publics. Un officiel du ministère des Affaires extérieures, ayant été nommé à un poste en dehors du pays, peut être obligé, durant une période d'inflation, à payer un prix considérable sur la prétendue réalisation de sa maison, qu'il la vende ou non, ainsi que sur la réalisation réelle ou prétendue de tous ses autres actifs. Une personne, projetant d'émigrer temporairement au Canada, très souvent peut offrir une compétence et des connaissances d'expert. La méthode de gains de capital, particulièrement en ce qu'elle touche à la prétendue réalisation de tous les actifs au moment du départ, aura un effet très préventif. Le fait de ne pas imposer les demeures principales réduirait, dans une certaine mesure, cet élément qui décourage la croissance économique.

43. (7) *Corrélation avec les dons*

A tout événement la transmission de la propriété d'une maison, survenue à l'occasion d'un décès, est sujette à des impôts successoraux. L'on propose que ceci s'applique aux dons. Les taux d'impôts sur les dons n'ont pas seulement été augmentés mais ils ont été littéralement multipliés et atteignent maintenant 70 p. 100. Le donateur sera, au surplus, assujéti à l'impôt sur le prétendu gain réalisé sur le don, de la même façon que s'il en avait disposé à sa juste valeur sur le marché. *Si un père a fait une donation d'une demeure dispendieuse à ses enfants et que, dans l'intervalle, celle-ci a augmenté de valeur, il pourrait se produire plusieurs cas où l'impôt sur la donation combiné à celui sur la prétendue réalisation pourrait très bien excéder la pleine valeur de la maison ainsi donnée!*

44. Une des caractéristiques de la législation récente concernant l'impôt sur les successions et les donations, qui a été rendue très publique, consistait dans l'exemption d'impôt quant aux transmissions entre époux. D'après les propositions du Livre blanc, le donateur serait maintenant considéré comme ayant réalisé un gain, basé sur la valeur du marché, au moment où le don aurait été fait. Bien que le même époux et la même épouse continuent de vivre dans la même maison pendant nombre d'années, un impôt deviendrait immédiatement exigible, à raison de la cession que l'un a faite à l'autre, à moins que l'augmentation en valeur soit limitée par la formule de \$1,150.00 par année.

45. *Dans une certaine mesure, il semble que ceci annule la liberté si glorifiée de transfert entre époux et*

wife that was supposed to compensate for the extra taxes on estates and gifts otherwise imposed effective October 1968.

46. A special unfair disability arises for Quebec home owners. When the recent gift and estate tax changes were debated in the Senate of Canada attention was directed to the fact that the then prevailing law of Quebec prohibited transfers between husband and wife, so that Quebec residents were deprived of the compensatory benefits available to other citizens of Canada. Government spokesmen in the Senate suggested that Quebec might change its law. While it is not suggested that this was the reason, in the event they did. Bill 10 has been adopted by the Quebec Legislature effective July 1970. It will thenceforth permit transfers between husband and wife in Quebec. *Unless he is sufficiently sophisticated to become aware of it within the short deadline period, the Quebec husband who wishes to place the family home in his wife's name for sentimental, security or other reasons, will in the future, foreshadowed by the White Paper, be faced with possible deemed realization taxes which may make it uneconomic to do so.*

#### 47. (8) Administrative Costs

If half the personnel of the Income Tax Department were devoted exclusively to home ownership valuations and calculations with no time or effort for anything else, it is doubtful whether they could do fair justice to all of the requirements. When it is considered that, in the end result, no revenue is anticipated, the question may reasonably be asked whether on this score alone it is worth the effort.

48. It is time to return to the emphasis, on the first page of the White Paper, about what is most practical. If we contrast what will be ahead if the White Paper proposals on home ownership are adopted with the alternatives available by the simple expedient of exempting principal residences, we hope that it will be agreed that the very postulates and principles of the White Paper, as compared with their detailed methods of implementation would support the simple, practical complete exemption formula and that such a conclusion will contribute more to fairness and equity than detract from it.

#### Capital Cost Allowances

49. While critical of so many other existing tax rules,

épouse dont le but était de dédommager, dans une certaine mesure, des impôts additionnels sur les successions et les donations qui ont été imposés, à compter du mois d'octobre 1968.

46. Les propriétaires de maisons du Québec sont mis dans un état spécial d'impuissance. Lorsque les modifications récentes concernant l'impôt sur les donations et successions ont été discutées au sénat canadien, on a attiré l'attention sur le fait, qu'en vertu de la loi de la province de Québec, les cessions entre mari et femme étaient prohibées, de sorte que les résidents québécois seraient privés des avantages compensatoires dont les autres citoyens du Canada pourraient se prévaloir. Un porte-parole du gouvernement a suggéré au sénat que la province de Québec pourrait amender sa loi. Ceci n'en est peut-être pas la raison; à tout événement la loi a été amendée. Le bill n° 10 a été adopté par la législature du Québec, à compter du mois de juillet 1970. Les cessions entre mari et femme seront alors permises dans la province de Québec. *A moins d'être trop blasé pour s'en rendre compte d'ici la période d'évaluation, l'époux québécois qui, pour des raisons sentimentales, de sécurité ou autres, désire mettre la demeure familiale au nom de son épouse, aura, dans l'avenir esquissé par le Livre blanc, à faire face à l'impôt possible à l'occasion de prétendue réalisation, ce qui rendrait la cession non économique.*

#### 47. (8) Frais d'administration

Quand bien même la moitié du personnel du service de l'impôt sur le revenu s'occuperait exclusivement des évaluations de maisons détenues en propriété et des calculs de telles évaluations, il est douteux qu'on puisse satisfaire de façon équitable toutes les exigences. Prenant pour acquis, en fin de compte, qu'on n'anticipe aucun revenu, on peut raisonnablement se poser la question afin de savoir si, à ce titre seulement, l'effort est justifié.

48. Il est temps de revenir à ce que le Livre blanc souligne, à la première page, comme étant le plus pratique. Si on met en contraste les conséquences des propositions du Livre blanc, en matière de propriété de maisons, advenant leur adoption, avec l'alternative qui est disponible par l'expédient consistant à exempter les résidences principales, nous espérons que l'on conviendra, après avoir fait la comparaison entre les formules et les principes du Livre blanc et la méthode détaillée de leur application, qu'il y a lieu d'adopter la formule très simple et très pratique de l'exemption totale et, qu'en arrivant à de telles conclusions, on se rapprochera plutôt qu'on ne s'éloignera de la justice et de l'équité.

#### Allocation du coût en capital

49. A l'instar du rapport Carter le Livre blanc, qui



*the White Paper, like the Carter Report before it, reached the conclusion that our capital cost allowance system "has served Canada well" (5.11). Presently it is suggested that it has been so workable because the rates tend to be on the generous side (5.14). This issue is placed on the agenda for a debate deferred into the future.*

50. Nonetheless it is proposed that there should immediately be introduced three changes all directed to, and concentrated upon, real estate holdings. Prejudging the results of any general appraisal, these are referred to as remedies for "loopholes". There seems to be a tendency amongst those concerned with taxation to judge real estate harshly. Under existing income tax practice, disposition of real estate has been judged on an altogether different basis, both in administrative practice and otherwise, than sales of other assets in applying Section 139(1)(e) of the Income Tax Act even though the text of the law justifies no such distinction. *This disparity was noted in rather strong language in the Carter Report when it observed: "Another inequity arises because in recent years there appears to have developed a marked tendency to seek to tax gains mainly on the purchase and sale of real estate, but not to assess gains of a similar nature made on the purchase and sale of marketable securities. In theory both types of transaction should be subject to the same tax treatment and there appears to be neither logic nor equity in taxing the gains on one type of asset and not on the other"* (Volume 3 page 331)

51. Before evaluating the loophole diagnosis it might be well to consider the nature and purpose of capital cost allowance. It provides for an apportionment of capital cost with the allowance related to, and limited by, the outlay. The current rates vary from 4 per cent to 100 per cent. With the exception of class 1 at 4 per cent involving property that is a bridge, canal, culvert, dam, jetty, mole, road, sidewalk, airplane runway, or railway track, typical real estate holdings at 5 per cent in class 3 already receive the lowest rates of depreciation. When the current system, characterized as having served Canada well, was adopted in 1949 the decision was reached after careful study. Initial rates were doubled over those prevailing but for almost all cases the residual balance principle was introduced. It was obvious then, as it is obvious now, that this would produce something in the way of self-starting acceleration in capital acquisition and expansion. *An incentive was deliberately built in for the opening years—it is now being stigmatized as a "loophole" when it applies to real estate but not otherwise.*

*critique plusieurs autres règlements d'impôts, conclut que notre méthode d'allocation du coût en capital «a été bénéfique au Canada». (5. 11). Actuellement on suggère que si elle s'est révélée aussi satisfaisante c'est parce que les taux sont plutôt généreux (5.14). Cette question a été inscrite à l'agenda pour discussion future.*

50. Toutefois on propose trois modifications visant les avoirs immobiliers et s'y appliquant. Condamnant d'avance les résultats d'une évaluation générale, ces modifications sont considérées comme des remèdes aux «échappatoires». Ceux qui s'occupent de fiscalité sont enclins à porter un jugement dur en matière d'immeuble. Suivant la pratique actuelle sous la loi de l'impôt sur le revenu, la cession d'immeuble a été considérée sur une base entièrement différente de celle sur laquelle les ventes d'autres actifs ont été considérées, lors de l'application de l'article 139 (1) (e) de la loi de l'impôt sur le revenu, bien que le texte de la loi ne justifie aucune telle distinction. *La disparité a été notée en langage fort dans le rapport Carter qui remarquait: «Une nouvelle injustice se produit parce que, au cours des dernières années, il existe une tendance marquée visant à imposer les gains particulièrement sur les achats et les ventes d'immeuble et à exonérer les gains, de nature semblable, faits lors d'achats et de ventes de valeurs mobilières. En théorie les deux genres de transactions devraient être sujets au même traitement fiscal et il semble que le fait d'imposer les gains d'un genre actif et d'exempter ceux d'un autre genre ne soit ni logique ni équitable.»* (Volume 3 page 331)

51. Avant de donner notre attention à l'échappatoire diagnostiqué, il serait bon de considérer la nature et le but de l'allocation du coût en capital. Elle permet une répartition du coût du capital avec l'allocation qui y est reliée et qui est limitée par la mise de fonds. Les taux courants varient entre 4 p. 100 et 100 p. 100. À l'exception de la classe No. 1, à 4 p. 100, qui comprend les propriétés telles que ponts, canaux, ponceaux, écluses, embarcadaires, digues, routes, trottoirs, voies pour départ d'avions ou voies ferrées, les avoirs immobiliers, à 5 p. 100, qui se retrouvent dans la classe No. 3 se voient accorder le taux le plus bas de dépréciation. Lorsque le système actuel, qualifié comme ayant été bénéfique aux Canadiens, fut adopté en 1949, la décision avait été prise après une étude approfondie. Les taux initiaux furent doublés; toutefois, dans la plupart des cas, le principe du solde résiduel fut introduit. Il était évident alors comme il l'est encore maintenant, que cette méthode opérerait de façon à amorcer une accélération et l'expansion du capital. *Un stimulant fut délibérément introduit quant aux premières années—ce stimulant est maintenant qualifié d'échappatoire mais seulement lorsqu'il s'applique à l'immeuble.*

52. As occasion has required it the Government has considered it suitable if there is too much or too little development in certain regions to suspend or decelerate or alternatively to accelerate the initial rates of capital cost allowances. Where it is judged that there is too much building going on new construction may be denied capital cost allowance as is currently the rule for certain areas of the country. It cannot seriously be suggested that there is always too much construction. The annual value of Canada's construction programme has averaged over \$7 billion in recent years providing the equivalent of 565,000 year round jobs on site with an even greater employment of Canadians off site in manufacturing, transporting and merchandizing the requisite construction materials and equipment required each year. All told the industry has accounted for something like one-fifth of the Gross National Product. At the present time many parts of the construction industry have been in the doldrums. An exceptionally high percentage of construction firms—large and small—have been driven into bankruptcy. Many workers have lost their jobs. This hardly seems an appropriate moment to single out new construction and capital acquisition of real estate for particularly and perpetually adverse treatment.

53. On the consumer side of the picture other government agencies have pointed to the need for more residential dwelling construction rather than less. As the Task Force, already quoted has pointed out, there are some two million rental dwelling units in Canada, but except for one or two areas their supply is grossly inadequate to meet decent housing needs.

54. *To characterize certain features of the capital cost allowance in relationship to real estate as "loopholes" is to imply that certain investors have been prompted to invest in real estate which they otherwise would not have been inclined to acquire. The 1949 system is attacked precisely because it achieved some of its intended incentive. It certainly has not achieved too much. We don't have too much employment in construction. We don't have too many apartments.*

55. *The very categorization of "loophole" represents a value judgment in itself. The Department of Regional Economic Expansion set up by the Government of Canada would look quite different to the*

52. Suivant les besoins, le gouvernement a jugé bon de suspendre, de diminuer ou alternativement d'augmenter les taux initiaux d'allocation de coût en capital lorsque, dans certaines régions, le développement est trop fort ou trop minime. Lorsque le gouvernement a décidé que trop de constructions sont en voie d'érection, l'allocation de coût en capital n'est pas accordée à la nouvelle construction suivant le règlement qui est en force actuellement dans certaines régions du pays. On ne peut pas suggérer sérieusement qu'il se fait toujours trop de construction. La valeur annuelle, au cours des dernières années, du programme de construction, au Canada, est en moyenne de l'ordre de (7) sept milliards de dollars créant l'équivalent de 565,000 emplois annuels aux endroits de telles constructions et un plus grand nombre d'emplois en faveur des Canadiens, où qu'ils soient, pour la fabrication, le transport, la vente des matériaux, de l'équipement et de l'agencement de construction requis chaque année. Toute considération prise, l'industrie représente environ 1/5 de la production nationale brute. À l'heure actuelle, certaines parties de l'industrie de la construction sont dans le marasme. Dans un pourcentage exceptionnellement élevé, les entreprises de construction—grandes et petites—ont été poussées vers la faillite. De nombreux travailleurs ont perdu leurs emplois. Il semble que ce ne soit pas le moment approprié pour choisir la nouvelle construction et l'acquisition d'immeubles comme devant subir un traitement particulièrement contraire.

53. Au point de vue consommateur, d'autres services gouvernementaux ont fait remarquer qu'il était nécessaire d'augmenter plutôt que de diminuer la construction des logements résidentiels. Tel que le personnel précité chargé de ce travail l'a déjà fait remarquer, il existe environ (2) deux millions d'unités d'habitations locatives au Canada; exception faite de celles se trouvant dans une ou deux régions, leur quantité n'est pas suffisante pour rencontrer, de façon décente, les besoins de logement.

54. *Le fait de qualifier d'«échappatoires», certains aspects de l'allocation du coût en capital se rapportant à l'immobilier, équivaut à supposer que certains investisseurs ont été incité à investir dans des immeubles qu'autrement ils n'auraient pas été portés à acquérir. Le système de 1949 est attaqué précisément parce qu'il a produit une partie du stimulant qui était projeté. Il ne l'a certainement pas dépassé. Trop de personnes ne sont pas employées dans la construction. Il n'existe certainement pas trop d'appartements.*

55. *L'attribution du qualificatif «échappatoire» représente, en soi, un jugement en valeur. Le ministère du développement économique régional, créé par le gouvernement du Canada, aurait une toute différente*



public if it was labelled as the Department of Creation of Selected "Loopholes". Measures for stimulating growth in designated areas, steps to encourage scientific research, special stimuli to the shipping industry are all "loopholes" in this sense. So is the entire capital cost allowance system. If it has led individuals to increased savings and investment, so much the better.

56. The real estate industry is already the target, and disproportionately so, of high municipal taxation. Prevailing interest rates and the relative sparsity of mortgage funds greatly hamper any development. The suggested changes should be studied in the context of other recommendations of the White Paper. Sale of real estate will now be subject, quite apart from recapture, to capital gains tax. It is proposed that no distinction be made between real estate investments in Canada and elsewhere. Unlike Widely Held Canadian Corporations, full rates will always apply on any real estate gains. Estate taxation rates have increased. Other types of assets may for some purposes be transmitted outside of the Federal or provincial estate or succession duty jurisdiction, but real estate is invariably sited within Canada and within the province where it is physically located and, therefore, invariably taxed.

57. Because many taxpayers "who would otherwise be in quite high tax brackets become landlords" (5.16) it is proposed that they will be prohibited from deducting from other income a loss from holding property if that loss is created by capital cost allowances or by deduction of interest or property taxes. It is all very well to discourage landlords. But by hypothesis, in view of the residual balance principle, the greatest impact arises in stimulating or deterring new buildings. *The resultant disincentive to construct or the deliberate elimination of the incentive which now exists, will further disequilibrate supply and demand and augment rents all the more. Those landlords who already have benefited in the past from the so-called "loophole" will presumably obtain higher benefits from resultant increases in rents while potential competition is curtailed.*

58. Again one of the changes wrought years ago, having nothing to do with capital cost allowance itself,

*image dans le public s'il était désigné sous le nom de Ministère de la création des «échappatoires» sélectionnées. Les dispositions pour encourager la croissance dans certaines régions désignées, les mesures pour encourager la recherche scientifique, l'encouragement spécial accordé à l'industrie de la navigation sont tous, en ce sens, des «échappatoires». Il en est ainsi de tout le système d'allocation de coût en capital. Tant mieux s'il a aidé les Canadiens à augmenter leurs épargnes et leurs investissements.*

56. L'industrie de l'immobilier est déjà la proie et de façon démesurée, d'une imposition municipale élevée. Les taux d'intérêts prédominants et la pénurie des fonds à investir sur hypothèques nuisent énormément à tout développement. Les modifications suggérées devraient être étudiées dans le contexte des autres recommandations contenues dans le Livre blanc. Sans compter la reprise, la vente des immeubles sera maintenant sujette à l'impôt sur les gains de capital. L'on suggère qu'il n'existe aucune distinction entre les investissements immobiliers au Canada et ailleurs. A l'encontre des corporations canadiennes ouvertes, les taux pleins s'appliqueront toujours aux gains effectués sur l'immeuble. Les taux d'impôt sur les successions ont été augmentés. Certains actifs, d'autre nature, peuvent, pour certaines fins ou certaines raisons, être transmis hors la juridiction fédérale ou provinciale en matière de droits de succession; cependant l'immobilier est toujours situé dans les limites du Canada et de la province où il se trouve et conséquemment il est invariablement imposé.

57. Parce que de nombreux contribuables dont «autrement les revenus auraient atteint un niveau d'imposition particulièrement élevé, sont devenus propriétaires» (5.16), il est suggéré qu'on les empêchera de déduire, de leurs autres revenus, les pertes encourues sur leurs avoirs immobiliers si telles pertes sont créées par l'allocation de coût en capital, par la déduction des intérêts ou par les impôts fonciers. Qu'on ait raison de ne pas encourager les propriétaires; toutefois, par hypothèse, étant donné le principe du solde résiduel, le plus gros effet se produit en stimulant ou en décourageant la nouvelle construction. *Le manque de stimulant à construire qui en résulte ou l'élimination délibérée du stimulant qui existe actuellement va augmenter le déséquilibre qui existe entre l'offre et la demande, et hausser encore plus les loyers. Ces propriétaires, qui ont déjà bénéficié, par le passé, de la prétendue «échappatoire», augmenteront probablement leurs bénéfices du fait des augmentations de loyers, durant la période pendant laquelle la concurrence possible sera restreinte.*

58. Également une des modifications en force depuis un certain nombre d'années, qui n'a aucun rapport

involved adoption of the principle that in the computation of income in any particular year all profits and losses from all taxable sources should be offset against each other. This was a departure from an earlier phase of Section 10 of the Income War Tax Act under which taxable income could never be less than that derived from the principal source. There is no resurrecting the old rule except in limited relationship to "landlords" on the grounds that they "could reduce or eliminate the tax on their current incomes by holding large amounts of speculative property". (5.17). But the White Paper itself proposes a much greater "loophole", if such it be, by allowing investors to acquire large amounts of speculative securities with the opportunity of realizing losses on those which go down and thereby eliminating income each year while retaining those which rise in value. *Except for real estate the thrust of the White Paper broadens the scope of offsetting profits and losses.*

59. The proposal is all the more unjust and discriminatory because investors in all other categories are entitled to deduct capital cost allowances and interest on borrowed money used to earn income irrespective of any resultant loss. It is typical of many types of enterprise that they may lose money in the early years, but they are not accordingly subject to any particular tax penalty. If a businessman is wise enough or foolish enough, depending upon one's point of view, to embark upon new ventures in partial consideration of the net cost or net risk after taxes, either he should be allowed to do so—or to reflect the earlier view which has long been abandoned—he should not. What is there about real estate which merits a special castigation?

60. What the White Paper fails to mention is that individual investors in real estate are already precluded from deducting losses to the extent available to others. Any corporation, or an individual operator of a business who sustains a loss by virtue of capital cost allowances or interest on borrowed money can carry forward this loss against profits for a five-year period. Not so with the individual owner of real estate. Contrast for example the judgments in *Tenir Ltée. vs. M.N.R.* 1968 Dominion Tax Cases 589 and *Leon Adler vs. M.N.R.* 1970 Dominion Tax Cases 1087. If the interest and tax loss cannot be absorbed in the

avec l'allocation de coût en capital, impliquait l'adoption du principe que, dans tout calcul du revenu acquis au cours d'une année en particulier, tous les profits et les pertes, de toutes sources imposables, devaient être compensés les uns par les autres. Ceci était une dérogation à une phase antérieure de l'article 10 de la loi de l'impôt en temps de guerre en vertu duquel le revenu imposable ne pouvait jamais être moindre que celui provenant de la source principale. Il n'y a aucun moyen de ressusciter la vieille règle, excepté d'une façon limitée quant aux «propriétaires», pour la bonne raison qu'ils pourraient «réduire ou éliminer l'impôt applicable à leurs revenus courants en devenant possesseurs d'un grand nombre de biens spéculatifs.» (5.17) Cependant le Livre blanc lui-même propose une «échappatoire» beaucoup plus grande, si cela est possible, en permettant aux investisseurs de devenir possesseurs d'un grand nombre de valeurs mobilières spéculatives, avec l'occasion de réaliser les pertes sur celles qui sont à la baisse et, ainsi, d'en éliminer le revenu chaque année, pendant qu'ils retiennent celles qui augmentent de valeur. *Excepté quant à l'immobilier, le Livre blanc a pour effet d'augmenter la latitude permettant de compenser les profits par les pertes.*

59. La proposition est d'autant plus injuste et discriminatoire que les investisseurs, de toutes autres catégories, peuvent déduire l'allocation du coût en capital et l'intérêt de l'argent emprunté pour produire un revenu, quelle que soit la perte qui en résulte. On remarque plusieurs genres d'entreprises qui font des pertes monétaires, au début et ne sont pas particulièrement pénalisées par l'impôt. Si un homme d'affaires est assez sage ou assez insensé, suivant le point de vue, pour accepter de nouveaux risques en considération, pour autant, du coût net ou de la perte nette, après paiement des taxes, on devrait lui permettre d'accepter ce risque—ou—suivant l'opinion déjà exprimée et qui a depuis longtemps été abandonnée—on devrait lui refuser cette permission. Pour quelle raison l'immobilier est-il spécialement châtié?

60. Le Livre blanc omet de mentionner que les investisseurs individuels dans l'immobilier sont déjà empêchés de déduire leurs pertes dans la même mesure que le font les autres. Toute corporation ou homme d'affaires, qui subit des pertes à raison de l'allocation du coût en capital ou des intérêts sur emprunt, peut reporter ses pertes à l'encontre des profits durant une période de cinq ans. Il n'en est pas ainsi pour le propriétaire individuel d'un immeuble. Faisons la différence par exemple entre les jugements rendus dans—*Tenir Ltée—vs—Ministère du Revenu National—*1968 Dominion Tax Cases 589 et *Leon*



current year they are not available in the future. To the existing disability, the White Paper would add a further disadvantage to real estate holdings by limiting deductibility of interest charges and property taxes so that, when added to existing rules, what is not available in any particular year would never be available. Of course, capital cost allowances are in a different category because they can be taken at a later date.

61. The investor who is particularly hard hit because of the high initial rate of vacancies will be dealt a body blow by comparison with the investor who receives full rental income from the outset. *In this situation the rule which might have been theoretically inspired by notions of equity and ability to pay would lead to considerable inequity and an incidence of tax which becomes all the greater the less there is such an ability to pay.*

62. It borders on the ironic that the White Paper wants to chip away at a so-called "loophole" under the existing system when any such so-called loophole would be substantially narrowed by other measures. Today an individual investor may be subject to progressive income tax rates ascending to over 80 per cent. The White Paper proposes a maximum level of only 50 per cent. Where an investor in real estate might have deliberately deferred taxes at the 80 per cent rate under the old system he could never do so for more than 50 per cent under the new system. Having regard to all the costs, risks and uncertainties of real estate investment, elimination of three-eighths of the maximum tax incentive should be more than sufficient to eliminate what the authors of the White Paper seem to have considered to be a measure of abuse.

63. It is equally ironic that this so-called loophole for rental buildings should be subject not to one but to three cumulative attacks. A separate depreciation class is to be created for each rental building that costs \$50,000 or more in order that "there would be a day of reckoning for the owner of each large building". (5.17). It might be well to remember that there are other days and forms of reckoning anyway. The White Paper is proposing a separate full scale tax on the capital gain arising from the excess in sales value of the land and buildings over original cost. Secondly individuals inevitably die and their estates are subject to heavy taxation on real estate holdings. In the interim,

*Adler-vs-Ministère du Revenu National-1970-Dominion Taxes Cases 1087.* Si les intérêts et la perte d'impôt ne peuvent être absorbés durant l'année en cours, ils ne peuvent être invoqués à l'avenir. Le Livre blanc ajoute à l'impuissance actuelle un désavantage additionnel aux avoirs immobiliers, en limitant le droit de déduire les charges d'intérêt et les impôts fonciers de telle sorte que, ajoutant ceci aux règlements existants, ce qui n'est pas valable au cours d'une année en particulier ne deviendra jamais valable. Évidemment les allocations de coût en capital se trouvent dans une catégorie différente parce que l'on peut s'en prévaloir à une date ultérieure.

61. L'investisseur qui a été durement frappé à cause du pourcentage élevé de vacances, au début, subit des conséquences ne touchant pas l'investisseur qui, dès le début, reçoit le revenu de tous les loyers. *Dans un cas semblable, la règle qui, en théorie, aurait pu être inspirée par des notions d'équité et d'habileté à effectuer paiement conduirait à une inéquité considérable et une incidence d'impôt grandissant proportionnellement avec l'incapacité à payer.*

62. Il est ironique de constater que le Livre blanc désire faire disparaître la prétendue «échappatoire» existant sous le système actuel lorsque cette prétendue échappatoire pourrait effectivement être restreinte par l'adoption d'autres mesures. Aujourd'hui un investisseur particulier peut être sujet à des taux progressifs d'impôt sur le revenu atteignant plus de 80 p. 100. Le Livre blanc propose un niveau maximum qui ne dépasse pas 50 p. 100. En vertu de l'ancien système, un investisseur dans l'immobilier, qui aurait délibérément différé le paiement de ses taxes au taux de 80 p. 100, ne pourrait jamais les différer pour plus de 50 p. 100, en vertu du nouveau système. Prenant en considération le coût, les risques et les incertitudes de l'investissement immobilier, l'élimination de 3/8 du stimulant fiscal maximum devrait être plus que suffisante pour faire disparaître ce que les auteurs du Livre blanc semblent avoir considéré comme une mesure d'abus.

63. Il semble également ironique de noter que cette prétendue échappatoire, en ce qui concerne les immeubles locatifs, soit sujette non à une mais à trois attaques cumulatives. On doit créer une classe spéciale de dépréciation pour chaque immeuble locatif coûtant \$50,000.00 ou plus de sorte «qu'il existerait une journée de règlement pour le propriétaire de chaque bâtiment important» (5.17). Il serait bon de se souvenir qu'il existe toujours d'autres jours et formes de règlement. Le Livre blanc propose un impôt distinct, à plein taux, sur le gain de capital provenant de l'excédent des valeurs de vente du terrain et des bâtiments sur le coût originnaire. En second lieu, les

as already mentioned, the burden of other taxes emanating from municipal sources is unusually onerous for real estate. To single out a rental building for this special adverse treatment may create unduly artificial distortions in the market pattern. Quick sales of losing properties and the freezing of sales of successfully invested properties will develop in a manner which economic considerations alone would not engender. Needless administrative difficulties develop and new "loopholes" arise.

64. *Suppose an individual investor in a building encounters a serious early vacancy problem. An immediate sale reflecting reduced value because the investment has not lived up to expectations will create a deductible "terminal loss" in a way not now available. Such a building owner could then virtually write his own ticket on the amount of depreciation available to him for the remainder of his holdings. The worst feature of this newly created loophole would be that it would only be available for wealthier individuals with a multiplicity of buildings. When it becomes applicable the results would be worse than the "abuse" intended to be corrected.*

65. *Most curious of all the loophole corrections is the proposal that an heir succeeding to ownership of real estate should inherit the same base for depreciation as the deceased had when he died. Dying is not resorted to as a tax gimmick. There is no need to penalize the heirs for the wrongs perpetrated on the tax authorities by the act of dying. With very few exceptions this act is usually quite involuntary.*

66. *Estate taxes will be based upon the value of the property as at date of death irrespective of how much capital cost allowance may have been accumulated in the past. Furthermore, if the heirs at any time in the future sell the property, whether to pay estate taxes or otherwise, the measure of taxable gain—by virtue of other recommendations of the White Paper—will be the difference between the original cost of the property to the deceased plus the allocable portion of the estate tax and the resale price. The cumulative results are mighty serious.*

contribuables décèdent inévitablement et leurs successions sont sujettes à un impôt élevé sur leurs avoirs immobiliers. Dans l'intervalle et tel que nous l'avons déjà mentionné, le fardeau d'autres impôts prélevés par les autorités municipales est exceptionnellement onéreux pour l'immobilier. Le fait de choisir un immeuble locatif et lui imposer ce traitement contraire peut causer des déformations artificielles en ce qui concerne les tendances du marché. La vente rapide de propriétés subissant des pertes et le blocage des ventes des propriétés immobilières, représentant un investissement heureux, se produiront d'une façon qui ne sera pas causée seulement par des considérations économiques. Des problèmes inutiles d'administration surgiront et de nouvelles échappatoires seront découvertes.

64. *Prenons comme exemple, le cas d'un investisseur privé dans l'immobilier qui fait face à un problème sérieux de vacances, dès le début. Une vente, faite immédiatement et reflétant une valeur réduite parce que l'investissement n'a pas produit les résultats espérés, produira «une perte finale» qui pourra être déduite, ce qui actuellement n'est pas valable. Un tel propriétaire pourrait virtuellement déterminer, lui-même, la somme de la dépréciation dont il pourrait se prévaloir pour le reste de ses avoirs. Le pire aspect de cette échappatoire, nouvellement créée, existerait dans le fait qu'elle ne serait disponible qu'en faveur des individus plus fortunés possédant une multiplicité d'immeubles. Les résultats de l'application de cette échappatoire seront pires que «l'abus» que l'on entend corriger.*

65. *La plus curieuse des corrections, que l'on désire apporter à l'échappatoire, consiste dans la proposition qu'un héritier, recevant la propriété d'un immeuble, hériterait suivant la même base de dépréciation que celle en existence, au moment de la disparition du défunt. On n'emploie pas la mort comme un artifice fiscal. Il n'y a pas lieu de pénaliser un héritier pour les méfaits que cause, aux autorités fiscales, le fait de mourir. Sauf quelques exceptions, cet acte est très involontaire.*

66. *Les impôts sur les successions seront basés sur la valeur de la propriété, à la date du décès, quelle que soit la somme d'allocation de coût en capital qui puisse avoir été accumulée dans le passé. De plus, si les héritiers décident de vendre la propriété, que ce soit pour payer les impôts de succession ou pour une autre raison, la mesure de gain imposable—en vertu des autres recommandations contenues dans le Livre blanc—consistera en la différence entre le prix que le défunt a originellement payé pour la propriété, plus la partie afférente de l'impôt successoral et le prix de revente. Les résultats cumulatifs sont très sérieux.*



67. What possible justification can there be, theoretically or otherwise, for isolating capital cost allowances taken by the deceased prior to his death and taxing them in the hands of his heirs upon resale of them? The essence of the capital cost allowance is that it is a deduction from income. It is the deceased who has received the income, not his heirs. To the extent that deferment of tax is implicit in capital cost allowance that has not been offset by declining value of the building the heirs will be subject to estate taxes. Above the \$300,000 mark the excess will be taxed at 50 per cent on estate tax account alone. The White Paper does not offer any credit for estate taxes on recapture as it does for capital gains tax generally. To take a simple, brutal illustration, imagine a deceased person had acquired a building for \$900,000 and held it for many years so that at the time of his death the undepreciated capital cost was \$400,000. Suppose the value as at date of death is \$800,000. If there are other assets to bring this to the marginal top level, the estate taxes will be \$400,000. To meet this obligation the property is sold at the then current value of \$800,000. The \$400,000 excess over undepreciated capital cost is subject to full income tax almost inevitably at the full maximum rate—which is supposed to be 50 per cent. Out of the \$800,000 asset fully 75 per cent would have been absorbed by immediate taxes. We will omit from consideration the additional harsh reality, especially applicable in real estate where there are often long term provisions for payment, where at least certain portions of the tax may be due before funds have been received to pay them.

68. The three-pronged attack on real estate depreciation is expressed as though it had particular reference only to individuals but with a sufficient degree of ambiguity as to imply possible application to corporations only in the real estate business or even to corporations who have some occasional real estate holdings. In such case, if it was intended, corporations with holdings in less economically advantaged areas of the country will be given an extra incentive to obtain terminal losses by selling out their holdings in that particular area where the price is likely to have gone down. We would not like to exaggerate the likely frequency of such a situation, but any trend adverse to unfavoured regions appears undesirable.

69. A basic principle in the White Paper is the avoidance of retroactivity. It has been intimated by

67. Quelle justification possible peut-il y avoir, en théorie ou autrement, pour détacher les allocations de coût en capital, dont le défunt a pris avantage avant son décès, et les imposer entre les mains de ses héritiers, au cas de revente par ceux-ci? L'allocation de coût en capital est essentiellement une déduction du revenu. Le défunt, non ses héritiers, est celui qui a reçu le revenu. Dans la mesure ou la remise de l'impôt est implicite, en matière d'allocation de coût en capital qui n'a pas été annulée par une valeur décroissante de l'immeuble, les héritiers seront sujets à l'impôt de succession. Au-dessus de \$300,000.00 et ne prenant en considération que l'impôt de succession, l'excédent sera imposé à 50 p. 100. Le Livre blanc n'offre pas de crédit pour impôts de succession, payés à l'occasion de reprise, ainsi qu'il le fait généralement pour l'impôt sur les gains de capital. Comme illustration simple et brutale, imaginons qu'un défunt avait acquis un immeuble pour la somme de \$900,000.00 et, l'ayant détenu pendant nombre d'années, le coût du capital non déprécié, à l'heure de sa mort, était de \$400,000.00. Supposons que la valeur était de \$800,000.00, à la date du décès. S'il existe d'autres actifs pour porter cette somme au niveau marginal, les impôts de succession seront de \$400,000.00. Pour payer cette somme, la propriété est vendue à sa valeur courante de \$800,000.00. L'excédent de \$400,000.00 sur le coût du capital non déprécié est entièrement sujet à l'impôt et à plein taux—qui doit être de 50 p. 100. Les impôts immédiats auront absorbé certainement 75 p. 100 de cet actif de \$800,000.00. Nous passons sous silence une réalité additionnelle, qui est très sévère et qui s'applique spécialement en matière d'immeuble, où les termes de paiements sont généralement longs et où certaines parts de l'impôt peuvent être exigibles avant que les fonds nécessaires pour les payer aient été reçus.

68. La triple attaque contre la dépréciation de l'immobilier est exprimée comme si elle ne s'appliquait qu'aux individus, mais elle est suffisamment ambiguë pour impliquer une application possible aux corporations et dans ce cas, aux corporations dont les affaires consistent dans l'immobilier comme celles qui possèdent occasionnellement des avoirs immobiliers. Si telle est l'intention, les corporations, possédant des avoirs se trouvant dans des régions du pays moins avantagées, au point de vue économique, se verront accorder un stimulant additionnel de réaliser des pertes finales, en effectuant la vente de leurs avoirs dans ces régions où les prix sont susceptibles d'avoir accusé une diminution. Nous ne voudrions pas exagérer la fréquence possible d'une telle situation; toutefois toute tendance contraire aux régions défavorisées semble indésirable.

69. En principe, le Livre blanc évite la rétroactivité. Un porte-parole du ministère des finances a donné à

spokesmen for the Department of Finance that the new rules for a separate classification on each piece of property worth over \$50,000 should not apply to existing holdings but only to future acquisitions subsequent to implementation of the new law. In view of the investment uncertainties that have been created, if this was intended it should be clearly and authoritatively stated so that the public assurances may be available. *By the same token, however, an element of retroactivity is necessarily involved in the application of the other rules unless it is intended that the recapturable capital cost allowance for the heirs should only apply to that portion thereof arising subsequent to implementation of the White Paper.*

70. Again we are driven to the conclusion that there is a disproportionate attack on real estate investment. There does not seem to be any cogent reason for adoption of any of the modifications off the capital cost allowances. There are many new complexities and distortions which would result that appear to be unfair and unreasonable. In the process they sharply discourage real estate development, contract the potential supply of adequate rental dwellings for Canadian requirements, dampen the concomitant employment prospects and create uncertainties out of all proportions to the modicum of revenue that may be involved one way or the other. The most active role of the individual investor in rental property is directed precisely to residential dwellings. Any diminution in the market arising by measures which will bar such individual investors will not only affect them but will harm the market for and, therefore, the supply of such property. Rents will rise.

71. If the real estate capital cost proposals in the White Paper are not to be abandoned completely, at very least consideration of their suitability ought to be deferred until the capital cost allowance system is reviewed as a whole. *For our part we adhere to the affirmation that the system has "served Canada well". We have not reached such a state of maturity and satisfaction of the needs of Canadians that we should regard it as unduly encouraging to enterprise and most especially as unduly encouraging to the development of rental dwelling facilities. Any contraction will inevitably increase the cost of lodgings and the cost of living of which it forms so large a part.*

#### Creditable taxes

72. It is not our intention to enter into the debate on integration of corporate profits and dividend income derived therefrom. However, there is one aspect which concerns us particularly. We hope it will be taken into account in weighing the many different facets involved

entendre que les nouveaux règlements, concernant la classification distincte de chaque propriété ayant une valeur dépassant \$50,000.00, ne s'appliqueraient pas aux avoirs existants, mais seulement aux acquisitions faites après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Si telle est l'intention, elle devrait être manifestée clairement et avec autorité, de sorte que le public soit rassuré, étant donné les incertitudes d'investissements qui ont été créées. *Un élément de rétroactivité doit nécessairement s'appliquer aux autres règlements, à moins qu'on n'ait l'intention d'appliquer l'allocation de coût en capital, qui peut être reprise par les héritiers, qu'à cette part qui sera faite après l'entrée en vigueur du Livre blanc.*

70. Nous sommes, de nouveau, portés à conclure que les investissements immobiliers sont l'objet d'une attaque hors de toute proportion. Il semble n'y avoir aucune raison valable justifiant l'adoption de modifications de l'allocation du coût en capital. Les complexités et déformations qui en résulteront semblent inéquitables et non raisonnables. Ceci contribue à décourager le développement de l'immobilier, à réduire l'offre possible d'immeubles locatifs pouvant satisfaire les besoins de la population canadienne, à réduire les perspectives d'emplois et créer une atmosphère d'incertitude qui n'est pas proportionnée à la quantité de revenus impliquée d'une façon ou d'une autre. L'investisseur immobilier est précisément plus actif dans le champ des immeubles locatifs. Toute diminution du marché, attribuable à des mesures qui auront l'effet d'exclure ces investisseurs individuels, affectera ces personnes et nuira au marché de sorte que l'offre de ces propriétés en sera par le fait même affectée. Les loyers augmenteront.

71. Si on ne doit pas abandonner complètement les propositions de coût de capital en matière d'immobilier on devrait, tout au moins, différer toute décision quant à sa convenance, jusqu'à ce que le système complet de l'allocation de coût en capital ait été révisé. *Pour notre part nous réitérons que le système a été très «utile au Canada». Nous n'avons pas encore atteint un degré de maturité et de satiété, en ce qui a trait aux besoins des Canadiens, pour que nous puissions considérer ce système comme encourageant indûment l'entreprise et le développement des immeubles locatifs. Tout fléchissement augmentera inévitablement le coût des logements de même que le coût de vie qui y est étroitement relié.*

#### L'impôt pouvant être déduit

72. Il n'est pas dans notre intention de discuter la question de l'incorporation des profits corporatifs et du revenu sous forme de dividendes en provenant. Il y a toutefois un aspect qui nous intéresse particulièrement. Nous espérons qu'on voudra bien en tenir



in an evaluation of this proposal. Capital cost allowances are designed to, and have the effect of, stimulating economic development that might not otherwise occur. Creditable tax for Canadian shareholders will be dependent exclusively upon taxes actually paid. To the extent that such taxes have been deferred because of concentration on depreciable asset developments the resultant degree of creditable tax will initially be reduced. The investor is concerned most with early results. If they are not available there will be no investment.

73. Translated into real estate development terms, the dynamic, aggressive development type corporation which expands its real estate holdings and augments construction employment opportunities will emerge as a very unattractive investment for Canadian shareholders. The very expansive features of its operations may bode well for ultimate future appreciation now to be taxable either at full rates for non-widely held companies or at half rates otherwise. But the proportionate degree of creditable tax open to Canadian shareholders will bear an inverse ratio to the degree of dynamism of the company's operations and developments.

74. *On the other hand the mature slumbering company which has held on to whatever real estate it may own for a long period of time and which embarks upon no new construction whatsoever, or a real estate company which is simply engaged in land speculation without ever becoming interested in any construction or development, will be offering the fullest available degree of creditable taxes to the shareholders. Passive holdings will be encouraged; active investment will be discouraged.*

75. As presently projected, this aspect of the creditable tax involves taking away with one hand what has been intentionally granted with the other. It undermines some of the qualities of the capital cost allowance system which has been rightly adjudged by the White Paper to have served Canada so well. It puts the accent on the flow of funds in the wrong places.

76. It will, of course, be apparent that this distortion is not limited to real estate. It would have general application to any activities which other phases of the tax law were designed to encourage. Suppose, for example, at some time in the future some special tax incentives were to be adopted for regional expansion

compte quand on fera l'évaluation de cette proposition. Les allocations de coût en capital ont pour but et pour effet de stimuler le développement économique qui, sans leur existence, pourrait être inexistant. Pour les actionnaires canadiens, l'impôt pouvant être déduit dépendra exclusivement des impôts qui, en fait, auront été payés. La somme d'impôts pouvant être réduits sera initialement diminuée dans la mesure où ces taxes auront été différées, à raison de la concentration de leur application au développement d'actifs pouvant être dépréciés. Ce qui intéresse le plus l'investisseur sont des résultats immédiats. En l'absence de tels résultats il n'y aura pas d'investissements.

73. Considéré en terme de développement de l'immobilier, le genre de corporation intéressée, de façon dynamique et aggressive, au développement et qui étend ses avoirs immobiliers et augmente les opportunités d'emplois représentera un investissement non attrayant pour les actionnaires canadiens. Le caractère étendu de ses opérations est actuellement un présage favorable de l'évaluation future qui sera maintenant imposable à plein taux, quant aux compagnies fermées, et à demi taux, quant aux autres. La proportion d'impôt pouvant être mise au crédit des actionnaires canadiens sera en raison inverse au degré de dynamisme atteint par la compagnie dans ses opérations et son développement.

74. *D'un autre côté une compagnie de caractère plutôt paisible, qui aura conservé ses avoirs immobiliers au cours des années et qui n'entreprend aucun nouveau programme de construction de même que la compagnie immobilière, qui ne s'occupe que de spéculations immobilières sans jamais être intéressée ou engagée dans la construction ou le développement, offriront aux actionnaires la plus grande marge d'impôts pouvant être portés à leur crédit. Les avoirs inactifs seront encouragés et le contraire se produira quant aux investissements actifs.*

75. Suivant les projets actuels, cet aspect de l'impôt pouvant être porté à crédit signifie que l'on reprend d'une main ce qu'on a intentionnellement donné de l'autre. Ceci a l'effet de saboter certaines des qualités du système d'allocation de coût en capital qui a été justement déclaré, dans le Livre blanc, comme ayant été utile au Canada. Il accentue l'écoulement des fonds dans de mauvaises directions.

76. Il sera évident que cette déformation ne s'appliquera pas seulement à l'immobilier. Elle s'appliquera généralement à toute autre activité que d'autres secteurs de la loi de l'impôt avaient l'intention d'encourager. Supposons, par exemple, que certains stimulants fiscaux soient, à l'avenir, adoptés dans le

(such as have been formulated in the past and whether similar or dissimilar in detail thereto), the greater the tax relief or deferral available to the company the more adverse the creditable tax formula becomes for its share-holders. The creditable tax arrangements encourages most that which the rest of the system seek to discourage and vice versa. Presumably this type of factor will be taken into consideration in determining whether to adopt the creditable tax system altogether, but if it is to be adopted some modification should be allowed to take account of depreciation and corresponding items. The creditable tax system may serve some purpose in order to distinguish between Canadian and American taxability of underlying income but not between the depreciable and non-depreciable. It should be corrected accordingly.

77. Finally the creditable tax provision is dependent upon cash or stock dividends within 2½ years. Many trust deeds for bond issues on real estate or otherwise now preclude or limit such distributions for many years into the future. Some provision should be allowed for such contingency.

#### *Non-resident Investment in Real Estate*

78. The Canadian real estate market has received significant infusions of foreign capital. Major developments, such as Place Ville Marie or Place Victoria in Montreal, were initiated entirely with foreign capital. Even a project wholly owned by Canadians such as the Toronto-Dominion Centre has, in the main, overwhelmingly been financed by mortgage monies emanating from the United States. Without such non-resident investment, the downtown core of many major Canadian cities might exhibit as they did in certain cases for some decades huge holes in the ground rather than impressive skyscrapers.

79. The White Paper has emphasized that "for the foreseeable future Canada's capital requirements will continue to exceed available domestic savings" (6.8). Without seeking any precise qualitative evaluation, foreign investment in mortgages and real estate ought, from a political and social as well as economic viewpoint, to be sought as the most desirable features of possible non-resident investment not entailing the kinds of problems about control of our resources by non-residents that apply in other cases. Under such circumstances, measures which may have the effect of

but de promouvoir le développement régional, (tels que formulés antérieurement, que les détails en soient ou non semblables) plus l'exonération fiscale où la remise disponible à la compagnie sera forte plus la formule d'impôt pouvant être portée à crédit jouera contre les actionnaires. Les arrangements d'impôts pouvant être portés à crédit encouragent le plus ce que les autres dispositions du système d'imposition découragent et vice versa. Il est à présumer que ce facteur sera pris en considération lorsqu'il s'agira de déterminer si le système d'impôt pouvant être mis à crédit sera adopté; cependant s'il doit être adopté, il devrait être modifié de façon à prendre en considération la dépréciation et les items correspondants. Le système d'impôt pouvant être porté au crédit peut servir à faire la distinction entre l'imposition canadienne et américaine du revenu indirect mais non entre l'imposition du revenu dépréciable et non dépréciable. En conséquence des corrections devraient y être apportées.

77. Enfin la disposition de l'impôt pouvant être porté à crédit dépend des dividendes en devises ou en actions au cours de trente mois. Plusieurs actes de fidéicommis, à l'occasion d'émission d'obligations en matière d'immobilier ou autre, préviennent ou limitent ces distributions pour plusieurs années à venir. Certaines dispositions devraient être prises pour couvrir ces cas.

#### *L'investissement de non-résidents dans l'immobilier*

78. Du capital étranger important a été injecté dans le marché canadien de l'immobilier. Des développements importants, tels que Place Ville Marie ou Place Victoria, à Montréal, furent entièrement entrepris avec du capital étranger. Des entreprises entièrement possédées par des Canadiens, telles que le centre Toronto Dominion, ont, généralement et dans la plus grande partie, été financées par des argents prêtés sur hypothèque en provenance des États-Unis. En l'absence d'investissements étrangers, le centre de certaines grandes villes canadiennes pourrait faire voir, comme ce fut le cas pendant certaines décennies, de vastes ouvertures du sol au lieu d'édifices gratte-ciel impressionnants.

79. Le Livre blanc a souligné que «dans l'avenir prévisible, la demande de capitaux au Canada continuera d'être supérieure à l'épargne nationale». (6.8) Sans chercher une évaluation précise, l'investissement étranger dans les hypothèques et l'immobilier devrait, au point de vue politique, social et économique, être recherché comme un des meilleurs investissements étrangers n'entraînant pas le genre de problème concernant le contrôle de nos ressources par des non-résidents, tel que c'est le cas dans d'autres circonstances. Dans ce cas, les mesures qui ont pour effet de



impeding the inflow of such capital cannot be accepted with equanimity.

80. *Foremost amongst these is the notion that the basic withholding tax on interest should be raised from 15 to 25 per cent. Admittedly the bite is softened by the undertaking that treaty revisions will be negotiated at a continuing 15 per cent rate. The uncertainty thereby created exercises an immediate deterrent on arrangements to obtain mortgages from non-resident sources. Typically these extend over a twenty-year period. Once a hostile trend is indicated, as it already has been, the non-resident institution or investor is inclined immediately to accord Canada a low level of priority.*

81. It must always be borne in mind that the 15 per cent withholding tax on interest applies, by virtue of Section 108 of the Income Tax Act, on a gross basis. Accordingly, it cannot avail as a useful credit for the foreign taxes exigible from the non-resident investor. In cases comparable to that of *Interprovincial Pipe Lines vs. the Minister of National Revenue* 1967 Canada Tax Cases 180 the credit available internally or externally may be nil. In such a situation any increase in the burden of withholding taxes will mean either that the mortgage money from abroad will simply not be available or else that it only can be obtained at higher interest rates so that rent paying Canadians will have to absorb the extra expense entailed. Even apart from real estate the philosophy of the White Paper on non-resident investment seems to point towards endeavouring to attract greater loan capital and lesser concentration on foreign controlled equity. *With this objective we would respectfully submit that any intimation to non-residents that they may be subject to increased withholding taxes on the outward flow of interest, as contrasted with dividends, should be immediately withdrawn.*

82. To the extent that non-residents subject to a proposed tax on the gain arising from the sale of their real estate holdings are able to utilize such taxes as a credit against foreign taxes exigible we would find the proposal unobjectionable. To keep within these limits it is necessary to contemplate a capital gains tax rate, as suggested at the outset of our brief, at rates lower than those prevailing in the United Kingdom or the United States. We are not as sanguine as the authors of the White Paper about the ability of Canada to renegotiate tax treaties to obtain this extra source of taxation without countervailing concessions which in the end will cost more to the Canadian Treasury. If it

restreindre l'entrée de tel capital ne peuvent être acceptées avec sérénité.

80. *Parmi ces mesures, on note l'idée que l'impôt de base retenu à la source sur l'intérêt devrait être augmenté de 15 à 25 p. 100. Il est évident que le choc est atténué par l'entente que des révisions de traités seront négociées à un taux maintenu à 15 p. 100. L'incertitude, qui est ainsi créée, décourage immédiatement les ententes qui pourraient être conclues afin d'obtenir, de non-résidents, des prêts sur hypothèque. Ceci couvre une période de vingt ans. Lorsqu'une tendance hostile est notée, comme c'est déjà le cas, l'entreprise ou l'investisseur étranger est immédiatement enclin à accorder au Canada une faible priorité.*

81. Il ne faut pas oublier que l'impôt de 15 p. 100, retenu à la source, sur l'intérêt, en vertu des dispositions de l'article 108 de la loi de l'impôt sur le revenu, s'applique sur une base brute. En conséquence il n'est pas disponible, à l'investisseur non-résident, à titre de crédit utile quant à ses impôts étrangers. Dans des cas qui se comparent à celui de *Inter-provincial Pipe Lines -vs- Ministère du Revenu National*, 1967 Canada Tax Cases 180, le crédit disponible, dans ou en dehors des limites du Canada, peut être de zéro. Dans une situation semblable, toute augmentation du fardeau des impôts déduits à la source signifiera que les fonds étrangers, disponibles sur hypothèque, ne pourront être obtenus ou encore ils ne pourront être obtenus qu'à des taux d'intérêt plus élevés, de sorte que les locataires canadiens devront absorber le coût supplémentaire. Dans d'autres domaines que celui de l'immobilier, la philosophie du Livre blanc, en matière d'investissements étrangers, semble indiquer une préférence vers l'attrait de capital à prêter plutôt que vers les avoirs contrôlés par les étrangers. *Avec un tel objectif, nous soumettons respectueusement que toute indication aux non-résidents, que lors du mouvement extérieur des intérêts, ils seront sujets à des impôts déduits à la source supérieure à ceux imposés lors du mouvement des dividendes, devrait immédiatement être retirée.*

82. Nous serions d'accord avec la proposition, dans la mesure où les non-résidents, sujets à l'impôt projeté sur le gain provenant de la vente de leurs avoirs immobiliers, aient l'opportunité d'utiliser ces impôts comme crédits applicables aux impôts étrangers qu'ils devront payer. Pour rencontrer ces termes et tel que suggéré au début de notre bref, il est nécessaire d'envisager des taux de gains de capital, inférieurs à ceux en force au Royaume-Uni ou aux États-Unis. Nous ne sommes pas aussi confiants que les auteurs du Livre blanc, quant à l'habileté du Canada à renégocier des accords fiscaux permettant d'obtenir une source d'impôt supplémentaire sans la contre balancer par des

can be done, so much the better. If it cannot, the long term interests of Canada would be better served by absolving foreign investors from a capital gains tax no greater than the tax which would be exigible in their own jurisdiction.

83. In any event, there are some important investments emanating from non-treaty countries. Canada might take advantage of a Jamaican model for tax modifications so that the non-resident who could establish that the receipt of any proceeds would be subject to tax in his home base would under such circumstances be absolved from a Canadian tax, the prospect of which would have made the individual investment unpalatable. To foreign investors in political unstable countries which are usually less likely to have tax treaties with Canada there has been an important growing tendency to invest in apartment dwellings, low cost housing and office buildings more for reasons of long term hedge against inflation and political stability rather than for immediate advantageous economic return. To dry up the source of these funds would bode ill for the welfare of our country and for the availability of dwellings to Canadians and would aggravate the problem of rising rents caused by increased construction costs, high interest rates and the ever prevalent burden of municipal taxes.

#### *Interest Charges*

84. One special aspect of interest charges poses a special problem which has been ignored in the White Paper. In countries such as the United States home ownership is deliberately encouraged by fiscal measures allowing for the deductibility of interest charges and taxes. The absence of equivalent measures in Canada makes home ownership and ventures into condominiums, possibilities for which have been foreshadowed by recent changes in various provincial legal systems, less attractive. At least some limited allowance on this score might be considered.

85. In any event, as the rollover provisions imply, a home owner who sells his home in order to purchase an equivalent home elsewhere, whether by reason of job transfers or otherwise, will find his costs of reacquisition modified by the same inflationary spiral which has occasioned the gain on which he is being taxed. Typically the vendor will receive a portion of the purchase price in the form of an interest bearing mortgage, just as in turn a part of his acquisition costs will be covered by an interest bearing mortgage to which he is subjected. Receipts on the first account

concessions qui, en fin de compte, seraient plus coûteuses pour le trésor canadien. Tant mieux si ceci peut être réussi. Si non, il serait dans l'intérêt à long terme du Canada d'exonérer les investisseurs étrangers d'un impôt sur les gains de capital, sur leurs avoirs immobiliers, qui ne soit pas supérieur à l'impôt exigible dans leur propre territoire.

83. De toute façon, il y a des investissements importants qui proviennent de pays avec qui nous n'avons pas d'accords. Le Canada pourrait se servir du système en vigueur à la Jamaïque, pour fins de modifications d'impôt, de sorte que, si le non-résident peut prouver que les revenus qu'il touche sont sujets à l'impôt dans son territoire, ils seraient, dans ces cas, exonérés de l'impôt canadien, qui, tel que projeté, rend l'investissement désagréable. L'investisseur étranger, d'une région instable au point de vue politique qui normalement n'a pas conclu d'accords fiscaux avec le Canada, est enclin à investir dans les maisons à appartements, l'immeuble peu coûteux et les immeubles à bureaux et ceci plutôt comme protection à long terme contre l'inflation et pour la stabilité politique que pour les avantages économiques immédiats. Tarir la source de ces fonds serait de mauvais augure pour le bien-être de notre pays et la disponibilité de logements à l'usage des Canadiens et aggraverait le problème de la hausse des loyers causé par le coût grandissant de la construction, les taux d'intérêt élevés et le fardeau toujours existant des taxes municipales.

#### *Les charges d'intérêt*

84. Un aspect spécial des charges d'intérêt pose un problème spécial qui a été ignoré dans le Livre blanc. Dans certains pays tels que les États-Unis, la propriété de la maison est délibérément encouragée par des dispositions fiscales permettant de déduire les charges d'intérêt et les impôts. L'absence de dispositions équivalentes, au Canada, rend la propriété de la maison et les entreprises de condominiums des possibilités qui, bien que prévues par des modifications dans certains systèmes légaux des provinces, ne sont pas aussi attrayantes. On devrait envisager une allocation même limitée, à ce sujet.

85. A tout événement, suivant les implications des dispositions du roulement, un propriétaire de maison qui vend sa demeure pour en acheter une équivalente, ailleurs, pour la bonne raison qu'il a été transféré dans son emploi ou pour toute autre raison, découvrira que son coût de rachat sera modifié par la même hausse causée par l'inflation qui a occasionné le gain qui est imposé entre ses mains. Le vendeur recevra une partie du prix d'achat, sous forme d'une hypothèque comportant intérêts de la même façon que, en retour, il sera assujéti pour une partie de ses frais d'acquisition



are subject to tax while the obligations on the second account is illustrated by *William Edward Hopkins vs. Minister of National Revenue*, 30 Tax Appeal Board Cases, where the appellant sold a dwelling on a basis where \$10,000 mortgage remained. The interest was fully taxable to him while the corresponding interest charges on his new home were not at all deductible. This disparity should be corrected.

à une hypothèque comportant intérêts. Les paiements qu'il recevra seront sujets à imposition tandis que les obligations auxquelles il sera assujéti ne pourront être déduites. Ce cas qui est typique est illustré dans la cause *William Edward Hopkins -vs- Ministère du Revenu National*, 30 Tax Appeal Board Cases, alors que le demandeur avait vendu un logement assujéti à une hypothèque de \$10,000.00. Le revenu de l'hypothèque était entièrement imposable entre ses mains tandis que les intérêts de l'hypothèque sur sa nouvelle demeure ne pouvaient être déduits. Cette anomalie devrait être corrigée.

### Expenses

86. Before income can be taxed it has to be earned. To earn income it is necessary to incur expenses. The most enterprising and successful businessmen are not content to wait for customers to beat a path to their door. They go out in search of markets. They solicit customers. Sometimes, and this especially applies in real estate sales, many have to be sought in order for a few to be reached. The greater the activity and sometimes the greater the expense the better the results.

### Dépenses

86. Un revenu doit être acquis avant qu'il puisse être imposé. Pour acquérir un revenu il est nécessaire d'encourir des dépenses. Les hommes d'affaires, qui sont les plus entreprenants et les plus heureux, n'attendent pas l'arrivée de la clientèle. Ils recherchent eux-mêmes les marchés. Ils sollicitent les clients. Maintes fois et ceci s'applique spécialement aux ventes dans l'immobilier, un grand nombre de clients doivent être recherchés avant d'en rejoindre quelques uns. Plus il y a d'activités et de dépenses plus, généralement, les résultats sont favorables.

87. We are certainly not in favour of any profligate, reckless, self-indulgent expenses to secure a fringe benefit to the participant. There seems to be a complete misunderstanding as to the current status of such expenses under prevailing income tax administration standards. Even a quick glance at recent cases in this field and a simple enquiry will reveal that the most exacting standards are imposed in the application of the rules that an outlay or expense is only deductible if expended "for the purpose of gaining or producing income from property or a business of the taxpayer" (Income Tax Act Section 12(1) (a)), and that "no deduction shall be made in respect of an outlay or expense otherwise deductible except to the extent that the outlay or expense was reasonable in the circumstances" (ibid Section 12(2)). These rules mean what they say and are so applied. *With the burden of proof on the taxpayer and the expertise of the tax administration authorities the abuse sought to be corrected is virtually non-existent. By complete denying "deduction for entertainment expenses... and the cost of dues for membership in social or recreational clubs" (5.9) a greater injustice would be created.*

87. Dans le but d'assurer un bénéfice aux participants, nous ne préconisons pas la prodigalité, l'imprudence et l'égoïsme, en matière de dépenses. En vertu des standards administratifs existants actuellement en matière d'impôt sur le revenu, il semble qu'il existe un manque complet de compréhension, quant à la condition présente de ces dépenses. En examinant rapidement les causes récentes dans ce domaine et après courte enquête, on se rendra compte que les standards des plus rigoureux sont imposés, lorsqu'il s'agit d'appliquer la règle qu'une mise de fonds ou une dépense ne peut être déduite que si elle a servi «dans le but d'acquérir ou de produire un revenu attribuable à une propriété ou une entreprise du contribuable» (article 12 (1) (a) loi de l'impôt sur le revenu) et que «aucune déduction ne sera faite, concernant une mise de fonds ou une dépense qui autrement pourrait être déduite, sauf dans la mesure où telle mise de fonds ou dépense était raisonnable, dans les circonstances» (article 12 (2). loi de l'impôt sur le revenu) La définition et l'application de ces règles sont très rigides. Prenant en considération le fardeau de la preuve, qui appartient au contribuable, et l'expertise des autorités chargées de l'administration de l'impôt, il est pratiquement impossible de songer à l'existence de cet abus que l'on désire corriger. En refusant entièrement les «déductions pour dépenses de divertissement... ainsi que le coût des cotisations des clubs sociaux ou récréatifs» (5.9) on crée encore plus d'injustice.

88. The appropriate test which applies today and should apply tomorrow is to determine whether the expense was laid out to earn income and was reasonable. *It may be noted that the deduction of the basic maximum rate to 50 per cent should, in itself, reduce any incentive to seek for needless expenses on the score that the Government will be paying the major share thereof.*

89. If entertainment expenses are undertaken to promote business then the proposed prohibitions of deductibility will have one of two effects. Either the expenses will be incurred anyway, in which event the parties concerned will be subjected to a higher rate of tax on income by comparison with other taxpayers receiving equivalent income. By the definitions propounded in the White Paper this is manifestly unfair. Alternatively the expenses will not be undertaken, the business will not be promoted and the income will be lost. This is worse. There is a net loss to the taxpayer, to the tax gatherer and to the economy of the country.

90. *At a time when it is proposed to allow for deduction of the so-called "nothings", it is curious that a measure should be adopted which would eliminate a "something" even when it is a business expense.* A lackadaisical, devil-may-care attitude towards business promotion is certainly not to be encouraged. To a person who is active and successful in the business world it becomes readily apparent that the ratio of rent and other overhead expenses to total volume of business becomes all the greater when steps are not taken to accelerate business promotion.

91. The kind of negative reaction reflected in the White Paper is illustrated in a judgment in *Mark McKee vs. Minister of National Revenue* 1961 Dominion Tax Cases 239 at page 241: "It was contended that the expenses were unreasonable on the grounds that it was not necessary to make so many trips to Europe and Mr. McKee could have accomplished his object by correspondence. While the method adopted might suit the appellant, such being his way of doing business, it did not follow that expenses so incurred must be acceptable as deductible for taxation purposes". It is interesting to note that even under the current law, questions of this type can be debated and that the Department of Revenue chose to adopt the approach that solicitation by post was an acceptable form of seeking business and that any other alternative which costs money should not be tolerated.

88. L'indice approprié, qui est en application aujourd'hui et qui devrait l'être à l'avenir, est celui qui nous amène à conclure que la dépense a été faite pour acquérir un revenu et qu'elle était raisonnable. *Notons que la déduction du taux de base maximum jusqu'à 50 p. 100 devrait, par elle-même, diminuer toute intention de rechercher des dépenses inutiles, parce que le gouvernement en paierait lui-même la plus grande partie.*

89. Advenant que des dépenses de divertissements soient faites afin de promouvoir les affaires, les défenses projetées d'en pouvoir faire la déduction auraient un des deux effets possibles. Ou bien les dépenses seront encourues de toute façon et, dans ce cas, les intéressés seront assujettis à un taux d'impôt sur le revenu, qui sera supérieur à celui payé par les autres contribuables recevant un revenu équivalent. Tenant compte des définitions proposées dans le Livre blanc, ceci est manifestement injuste. Par ailleurs, si les dépenses ne sont pas encourues, on ne fera pas d'affaires et, conséquemment, le revenu sera perdu. Ceci est encore pire. Ceci représente une perte nette pour le contribuable, le percepteur de l'impôt et pour l'économie du pays.

90. *A un moment où il est proposé de permettre la déduction des prétendus «éléments incorporels», il est curieux qu'une mesure puisse être adoptée qui aurait pour but de faire disparaître un «élément corporel» même s'il est représenté par une dépense d'affaires.* Une attitude insouciance envers la promotion des affaires ne doit certainement pas être encouragée. Pour une personne qui est active et qui réussit dans le monde des affaires, il devient évident que la proportion entre le loyer et les autres frais généraux en rapport avec le volume total des affaires augmente si on ne prend pas de disposition pour accélérer la promotion de ces affaires.

91. La réaction négative reflétée dans le Livre blanc est illustrée dans un jugement rendu dans la cause de *Mark McKee vs. Ministère du Revenu National* 1961 Dominion Tax Cases 239 page 241 où on lit: «On a prétendu que les dépenses n'étaient pas raisonnables parce qu'il n'était pas nécessaire de faire des voyages aussi nombreux en Europe et Monsieur McKee aurait pu atteindre son objectif par correspondance. Bien que la méthode suivie puisse avoir accommodé le demandeur, celle-ci étant sa façon de conduire ses affaires, il ne s'ensuit pas que les dépenses, ainsi encourues, doivent être acceptées et déduites pour fins d'impôt». Il est intéressant de noter que, même en vertu de la loi actuelle, des questions de ce genre puissent être discutées et que le ministère du revenu ait adopté l'attitude que des instances, faites par le moyen des postes, représentaient une forme acceptable de



*It is equally significant that the presiding officer hearing the case concluded otherwise.*

92. Many branches of the government find it necessary and evidently desirable to incur entertainment expenses, not only in connection with trade promotion but even in relationship to matters where the Government has nothing to sell. It hardly seems good business or good tax policy to favour the rigid type of conclusions propounded in the White Paper.

93. We reiterate that only reasonable expenses should be allowed which is all that is available at the present time. What counts is the results obtainable from the incurring of such expenses. The test should be its business purpose and its intended results. As was aptly observed by Mr. Justice Roxborough in the English case of *Bentleys, Stokes & Lowless v. Beeson* (33 Tax Cases 491), in dealing with entertainment at lunch in the course of which the party picking up the check enjoyed a "midday gratuitous sustenance":— "The advice could not have been given and the fee could not have been earned if the partner had not attended, and obviously if the partner has got to attend and the client is to be given a lunch, business would not be promoted if the partner should sit by eating and drinking nothing". *It would offer a bleak future for the prospects of this country if Canadian businessmen and salesmen were to sit around waiting for the results that might flow from solicitation by post.*

#### Conventions

94. What has been said about expenses applies equally to attendance at conventions. The rule of reason which now applies should not be replaced by an unreasonable prohibition of all convention expenses however desirable and necessary for business they may be. It is our own experience, which we are sure is matched by that of many other organizations, that conventions are valuable adjuncts of business promotion and development yielding material profits—and incidentally greater tax revenue to the Treasury—out of all proportion to the relatively modest costs involved.

95. Horizons are widened for greater markets. Contacts are established for business connections of

rechercher des affaires tandis que toute méthode, signifiant des dépenses d'argent, ne pouvait pas être tolérée. *Il est également significatif que l'officiel présidant à l'audition de la cause en soit arrivé à des conclusions différentes.*

92. Plusieurs services du gouvernement ont trouvé qu'il était nécessaire et même souhaitable d'encourir des dépenses de divertissement non seulement lorsqu'il s'agit de promouvoir le commerce mais même lorsqu'il s'agit de questions où le gouvernement n'a absolument rien à vendre. Il ne semble pas bon, en affaires ou comme politique fiscale, d'encourager la nature rigide des conclusions proposées dans le Livre blanc.

93. Nous répétons que les dépenses raisonnables devraient être admises ce qui, après tout, constitue les déductions disponibles actuellement. Le résultat, pouvant être obtenu à la suite de ces dépenses qui ont été encourues, est tout ce qui compte. L'indice devrait consister dans l'intention de faire une affaire et les résultats en perspective. Comme l'a si bien remarqué le Juge Roxborough dans la cause anglaise de *Bentleys, Stokes & Lowless -v- Beeson* (33 Tax Cases 491), en traitant de la question se rapportant à un divertissement, à l'heure du déjeuner, au cours duquel la partie, qui a payé l'addition, a goûté «un repas du midi gratuit»:—L'opinion n'aurait pas pu être donnée et les honoraires n'auraient pas pu être acquis si l'associé n'avait pas été présent et, évidemment, si l'associé doit être présent et si le déjeuner doit être servi au client, il ne peut y avoir de promotion d'affaires si l'associé ne prend aucune nourriture liquide ou solide». *Les perspectives futures de notre pays seraient en effet tristes si les hommes d'affaires et les représentants commerciaux attendaient les résultats pouvant être obtenus de leurs instances faites par le médium des postes.*

#### Assemblées et réunions

94. Ce qui a été dit au sujet des dépenses s'applique également à l'assistance aux assemblées et réunions. La règle de raison, qui s'applique actuellement, ne devrait pas être remplacée par une prohibition non raisonnable de toutes les dépenses d'assemblée, quelque souhaitables et nécessaires qu'elles soient pour fins d'affaires. C'est notre expérience et nous sommes assurés que plusieurs autres organismes sont d'accord avec nous, à ce sujet, que les assemblées et réunions sont des accessoires précieux de la promotion et du développement des affaires rapportant des bénéfices matériels—et incidemment un revenu fiscal supérieur entre les mains du trésor—qui dépassent énormément les frais relativement modestes qui sont impliqués.

95. On augmente les perspectives de marchés plus considérables. Des rapports sont établis pour relations

reciprocal economic advantage throughout the entire country. Changing consumer patterns are better understood and appreciated. Improvements in services available to customers are obtained. The public is better served. Incidentally, but importantly, these assemblies contribute to greater mutual understanding between residents of different regions of Canada.

96. The need for, and importance of, conventions is corroborated by the practice in many non-commercial organizations—such as political parties—of holding conventions. Obviously in such instances they are not being organized to take advantage of or exploit deductibility of the expenses. They are considered to be vital channels of communication. The same measurement must be applied in the business world. They are organized to improve business and they succeed in their objectives.

97. Again, it must be remembered that the existing law provides adequate sanctions, which are applied by the administrative authorities, against abuse. Only the expenses judged reasonable are considered to be deductible. Clearly this should remain the rule rather than follow the suggestion that even the reasonable expenditures should be disallowed.

#### *Employment Expenses*

98. The existing tax system has engendered what the White Paper refers to as a "long standing grievance" in denying to employees the right to deduct expenses reasonably related to the earning of income. (2.10). The Carter Commission recommended that this should be corrected by allowing such deductibility with an option to employees who do not wish to keep records of detailed expenses in amounts equal to 3 per cent of their gross employment income up to a specified maximum.

99. In the interest of eliminating detailed book-keeping the White Paper adopts the last part of the Carter proposal fixing the maximum at \$150 per annum, while casting aside the first part and the rationale which prompted it.

100. A striking example of the inadequacy of the limits proposed is afforded by the real estate sales portion of our industry. There is virtually no "walk in trade". Real estate salesmen cater to the whole community and must seek out sources of business in all directions. Where they are on a salary basis as they

d'affaires qui ont des avantages économiques réciproques à travers tout le pays. Les tendances changeantes du consommateur sont mieux comprises et appréciées. Un meilleur service est mis à la disposition de la clientèle. Le public est mieux servi. Incidemment et ceci est important, ces assemblées et réunions contribuent, dans une large mesure, à une meilleure compréhension entre les résidents des différentes régions du Canada.

96. La nécessité et l'importance des assemblées et réunions sont corroborées par la pratique suivie par plusieurs organismes non commerciaux—tels que les partis politiques—de convoquer des assemblées et réunions. Il est évident que, dans ces cas, l'organisation n'en est pas faite pour prendre avantage de ou exploiter la déduction des dépenses. On les considère comme des moyens essentiels de communication. Dans le monde des affaires, la même appréciation doit leur être accordée. Les assemblées et réunions sont convoquées afin d'améliorer les affaires et ces objectifs sont atteints.

97. Il faut de plus se souvenir que la loi actuelle prévoit des sanctions pénales appropriées, qui sont appliquées par les autorités en charge de l'administration lorsqu'il y a abus. Seules les dépenses, qui sont considérées être raisonnables, peuvent être déduites. Il est évident qu'on devrait conserver cette règle plutôt que d'opter en faveur de la suggestion que même les dépenses raisonnables devraient être désavouées.

#### *Dépenses d'emploi*

98. Le système actuel a engendré ce que le Livre blanc appelle «un grief de longue durée», lorsqu'il prive les employés du droit de déduire les dépenses, qui peuvent raisonnablement être reliées à leur acquisition de revenu. (2.10) La Commission Carter a recommandé que ceci soit corrigé, de façon à en permettre la déduction et en accordant aux employés, qui ne veulent pas conserver d'archives ou de comptes rendus détaillés de leurs dépenses, une somme égale à 3 p. 100 du revenu brut de leur emploi mais ne dépassant pas un certain maximum.

99. Dans le but d'éliminer une tenue de livre détaillée, le Livre blanc adopte la dernière partie de la proposition Carter, fixant le maximum à la somme de \$150.00 par année; il en rejette la première partie ainsi que sa raison d'être.

100. Un exemple frappant, de l'insuffisance du maximum proposé, est fourni par la division des ventes de l'industrie de l'immobilier. Les ventes à un passant sont inexistantes. Les agents vendeurs d'immeuble doivent s'adresser à toute la communauté et ils doivent rechercher des sources d'affaires dans toutes



sometimes are, a limit of \$150 is as unrealistic as it is poor business. Whatever might be said about the maximum available for those who opt not to keep any records, surely the salaried employee should be placed in the same category as the individual or corporate business so that if their records are properly kept and the expenses are reasonably related to the earning of income, they should be fully deductible. The unusual case, which in our industry is not unusual at all, should not be penalised because of the typical situation in other cases.

### *Income Averaging*

101. The White Paper theoretically recognizes the need for averaging but its proposals fall short of this need.

102. The deficiency in the proposed system of averaging is best shown through the use of an example. Let us assume that a taxpayer has taxable income of \$3,000 a year in years 1 to 4 and of \$8,000 in year 5. Average income for the five year period is \$4,000. The following tax results using the combined federal and 28 per cent provincial tax rate schedule in Table 2, page 25 of the White Paper:

### *Tax without averaging*

Tax on \$3,000 — $742 \times 4$ years	\$2,968
Tax on \$8,000 in year 5	<u>2,355</u>
	<u>\$5,323</u>

### *Tax using proposed system of averaging*

Tax on \$3,000 — years 1 to 4	\$2,968
Tax on \$8,000 in year 5 —	
Tax on \$4,000 (threshold level —	
133 1/3 per cent of	
\$3,000)	\$1,024
Tax on \$4,000	
(5 x \$800 x 30.72)	<u>\$1,229</u>
	<u>\$2,253</u>
	<u>\$5,221</u>

### *Tax if \$4,000 received in each of 5 years*

Tax on \$4,000 — $1,024 \times 5$	<u>\$5,120</u>
-----------------------------------	----------------

103. In the above example, the difference in tax arising because the aggregate taxable income of

les directions. Si, comme cela existe de temps à autre, ils reçoivent un salaire de base, une limite de \$150.00 est aussi peu réaliste que mauvaise pour les affaires. Quoi que l'on dise, au sujet du maximum disponible en faveur de ceux qui choisissent de ne pas conserver d'archives, il est certain que les employés salariés devraient être placés dans la même catégorie que celle des entreprises individuelles ou corporatives, de sorte que leurs dépenses, encourues pour faire l'acquisition de revenu, puissent être déduites, à condition que leurs archives soient tenues de façon appropriée et que leurs dépenses soient raisonnables. Les cas inusités qui, dans notre industrie, sont communs, ne devraient pas être pénalisés à cause de situations typiques dans d'autres cas.

### *Étalement du revenu*

101. En théorie le Livre blanc reconnaît la nécessité de l'étalement mais ses propositions sont loin de satisfaire ce besoin.

102. La faiblesse du système projeté d'étalement est mieux démontrée en se servant d'un exemple. Prenons pour acquis qu'un contribuable a un revenu imposable de \$3,000.00 par année pendant quatre ans et de \$8,000.00 la cinquième année. Le revenu moyen pour la période quinquennale est de \$4,000.00. Il en résulte l'impôt suivant en utilisant la cédule combinée des taux d'impôt fédéraux et provinciaux—28 p. 100—à la table 2, page 25 du Livre blanc:

### *Impôt sans étalement*

Impôt sur \$3,000. — $742 \times 4$ années	\$2,968
Impôt sur \$8,000. — année 5	<u>2,355</u>
	<u>\$5,323</u>

### *Impôt en utilisant le système proposé d'étalement*

Impôt sur \$3,000 — années 1 à 4	\$2,968
Impôt sur \$8,000 — année 5	
Impôt sur \$4,000 (niveau limite —	
133 1/3% de \$3,000)	\$1,024
Impôt sur \$4,000	
(5 x \$800 x 30.72)	<u>\$1,229</u>
	<u>\$2,253</u>
	<u>\$5,221</u>

### *Impôt si \$4,000 sont reçus au cours de chacune des 5 années*

Impôt sur \$4,000 — $1,024 \times 5$	<u>\$5,120</u>
--------------------------------------	----------------

103. Dans l'exemple ci-haut, la différence en impôt, provenant du fait que la somme totale du revenu

\$20,000 realized over a five year period was received in an uneven basis rather than at \$4,000 a year is \$203 (\$5,323-\$5,120). Income averaging as proposed by the White Paper reduces this difference to \$101 (\$5,221-\$5,120) thus achieving a saving of only 50 per cent of the desired result.

104. We have worked out other examples which show the proposed income averaging system to be less favourable than in the above case; we have also noted situations where it is more favourable but in no situation does the proposed system produce as low a tax as would have resulted if the taxpayer received his income in even amounts over the five year period.

105. The proposed averaging system requires before there is any correction first that the taxpayer's income in a particular year be more than 133 1/3 per cent greater than the average for the previous four years. No relief is given where income declines sharply. The Report of the Royal Commission stated (page 269 of Volume 3) that there is as much, if not more, justification for giving relief when income declines sharply as when it rises sharply.

106. In addition to the above limitation, the White Paper proposes that only the amount above the so-called "threshold level" be eligible for averaging and furthermore that this amount be subject to tax at rates applying above this threshold level. In our example average taxable income in the first four years was \$3,000 in which case the threshold level amounted to \$4,000 (133 1/3 per cent of \$3,000). Of the \$8,000 of taxable income in year five only \$4,000 (being \$8,000 less \$4,000) was subject to averaging. This \$4,000 was taxed at the marginal rates applying in excess of the \$4,000 threshold level. If the taxpayer had received the same total taxable income for the five year period in even amounts (\$4,000 a year) he would never have reached the rate applying above \$4,000.

107 We recognize the need to limit averaging to incomes that fluctuate significantly but suggest that once this condition is met income be truly averaged and not subject to tax at rates applying at a level 133 1/3 per cent above the average income as proposed in the White Paper. Under the White Paper proposal if average taxable income in the first four years is \$18,000 the "threshold" level becomes

imposable, soit \$20,000.00, acquis durant une période de cinq (5) ans, a été reçue en tranches inégales plutôt qu'en tranches de \$4,000 par année, est de l'ordre de \$203.00 (\$5,323-\$5,120). L'étalement du revenu, ainsi que proposé par le Livre blanc, réduit cette différence à la somme de \$101.00 (\$5,221-\$5,120) réalisant par le fait même une épargne de seulement 50 p. 100 du résultat projeté.

104. Nous avons d'autres exemples qui démontrent que le système projeté d'étalement du revenu est encore moins avantageux que dans le cas précité; nous avons également remarqué des cas où il est plus favorable, mais dans aucun cas, le système proposé n'établit un impôt aussi faible que celui qui aurait été exigible si le contribuable avait reçu son revenu en tranches égales durant la période quinquennale.

105. Avant que quelques corrections puissent être faites au système proposé d'étalement, il est nécessaire que le revenu du contribuable soit, au cours d'une année en particulier, supérieur par 133 1/3 p. 100 à la moyenne, au cours des quatre années antérieures. Aucun soulagement n'est accordé lorsque le revenu diminue brusquement. Le rapport de la Commission Royale disait (page 269 volume 3) qu'il y a tout autant si non plus de justification à accorder un soulagement lorsque le revenu diminue brusquement que lorsqu'il augmente de la même façon.

106. En plus des restrictions précitées, le Livre blanc propose, que seule la somme excédant le prétendu niveau limite soit valable pour fins d'étalement et de plus, que cette somme soit sujette à l'impôt s'appliquant au taux dépassant ce niveau limite. Dans l'exemple que nous avons donné, le revenu imposable moyen était de \$3,000. durant les quatre premières années, auquel cas le niveau limite se chiffrait à la somme de \$4,000.00 (133 1/3 p. 100 de \$3,000). Des \$8,000.00 de revenu imposable au cours de la cinquième année, seule la somme de \$4,000.00 (soit \$8,000 - \$4,000) était sujette à l'étalement. Cette somme de \$4,000.00 était imposée aux taux marginaux s'appliquant à l'excédent du niveau limite de \$4,000.00. Un contribuable ayant reçu la même somme totale de revenu imposable au cours de la période de cinq ans, en tranches égales (\$4,000.00 par année) n'aurait jamais atteint le taux s'appliquant au-dessus de \$4,000.00.

107. Nous reconnaissons la nécessité de limiter l'étalement aux revenus qui varient grandement, mais nous suggérons que, lorsque cette condition est remplie, l'étalement du revenu soit réel et ne soit pas sujet à l'impôt à des taux s'appliquant à niveau de 133 1/3 p. 100 au-dessus du revenu moyen, ainsi que le propose le Livre blanc. En vertu des propositions du Livre blanc, si le revenu imposable moyen, durant les quatre



\$24,000 and any income subject to averaging in the fifth year produces no tax saving since it is still taxed at the top rate reached at \$24,000. (It is not clear if any benefit will be available from general averaging in the early years of the system when the top rate is higher than 51.2 per cent.)

108. We would suggest that the government adopt true averaging along the lines proposed by the Royal Commission on Taxation which the White Paper notes at paragraph 2.54 is similar to that now available for farmers which system the White Paper proposes to continue. We feel that other taxpayers in this country have incomes which fluctuate not unlike that of farmers and should be entitled to the same relief.

#### *Small Business Corporations*

109. We find it disturbing to contemplate that, apart from personal tax rate changes, the greatest source of tax change amounting in the fifth year to an increase of \$390 million, arises by reducing the special low rate of corporate income tax on the first \$35,000 of taxable income. We do not intend to enter into an analysis of the integration proposal, however important it may be, which is linked with this change. However, we feel that this is a subject which we cannot ignore. The overwhelming majority of our corporate members would fall under the category of small corporations. In any event, a great deal of dynamic growth in our economy depends upon the small corporation. Even though only a minority of them may be destined to expand, they contribute a more than proportionate part to the economic growth of Canada. Any measure which radically transforms their tax system ought to be viewed with careful circumspection.

110. It has been suggested by the authors of the White Paper that one of the objections to the current low rate is that it is equally available to the large corporation. This objection rings rather hollow when it is realised that at the supposed 50 per cent maximum rate, the White Paper offers larger corporations an average measure of taxation at least marginally lower than presently applies. Thus they would be better off if the smaller corporations were taxed at the marginal rates and these rates were brought down a bit to the 50 per cent level. The larger the corporation the more the benefit.

premières années, est de \$18,000.00, le «niveau limite» devient \$24,000.00 et tout revenu, sujet à l'étalement au cours de la cinquième année, ne produira aucune épargne, au titre de l'impôt, puisque tel revenu est imposé au taux limite atteint au niveau de \$24,000.00 (Il est difficile de savoir si on pourrait prendre avantage de certains bénéfices à raison de l'étalement, au cours des premières années du système, alors que le taux limite dépasse 51.2 p. 100).

108. Nous suggérons que le gouvernement adopte un étalement réel, du genre proposé par la commission royale sur la fiscalité, auquel le Livre blanc réfère, au paragraphe 2.54, comme étant semblable à celui dont peuvent se prévaloir les cultivateurs et que le Livre blanc entend conserver en force. Nous sommes d'opinion que plusieurs contribuables du pays, qui ont des revenus variant à la façon de ceux du cultivateur, devraient avoir droit au même dégrèvement.

#### *Les petites corporations commerciales*

109. Nous notons avec inquiétude que, à part les changements dans les taux d'imposition des individus, la plus grande source de modification de l'impôt représentant, dans la cinquième année, une augmentation de \$390 millions, est obtenue en réduisant le taux minime spécial d'impôt sur le revenu corporatif qui s'applique à la première tranche de \$35,000.00 de revenu imposable. Bien que ceci soit important, nous n'avons pas l'intention de faire l'analyse de la proposition d'intégration, qui est reliée à ce changement. Toutefois nous sommes d'opinion que cette question ne peut être passée sous silence. La très grande majorité de nos membres corporatifs tombe dans la catégorie des petites corporations. De toute façon, une très grande partie de la croissance énergétique de notre économie dépend de la petite corporation. Quand bien même il ne s'en trouverait que quelques-unes qui soient destinées à grandir, elles font plus que leur part pour la croissance économique du Canada. Toute disposition, qui transforme leur système d'imposition de façon radicale, doit être regardée avec beaucoup de circonspection.

110. Les auteurs du Livre blanc ont suggéré qu'une des objections, au taux minime actuel, repose dans le fait qu'il est également disponible aux grosses corporations. Cette objection paraît plutôt fautive lorsqu'on se rend compte, qu'au prétendu taux maximum de 50 p. 100, le Livre blanc offre aux grosses corporations un taux moyen d'imposition qui est au moins marginalement inférieur à celui en application présentement. On serait donc en meilleure position si les petites corporations étaient imposées à des taux marginaux et que ceux-ci soient abaissés au niveau de 50 p. 100. Plus la corporation sera importante plus le sera le bénéfice.

111. The second main argument against relief to the small corporation is directed at the difficulty of distinguishing between the bona fide ones and those that may be deliberately proliferated to take advantage of the low rates. While this has been a problem in the past, it was substantially solved by the changes in the law introduced in 1963 and by the demanding administrative techniques which have been devised and are currently applied. In short, surgery is proposed after the patient has been cured.

112. If the dual rate is abolished, at least some alternative relief should be afforded to small corporations. The Carter Commission recommended more generous capital cost allowances. Incidentally implicit in this recommendation is the recognition that the problem of limiting the small corporation within suitable confines is a soluble one in any event. This type of correction is unduly narrow because it fails to take account of the growing importance of service and other corporations where depreciable assets are not of great importance. Perhaps consideration might be given to something akin to the obverse of the refundable tax which has been resorted to exceptionally at different times in our tax history. These corporations might be allowed an interest free defined time period during which some portion of the tax otherwise payable is deferred. The net result would not be very substantially different from that which applies at the present time, but it might be more easily fitted into the integration system. At any rate, it would be a regressive step if small corporations which in the past have been generative of so much economic activity should be hampered because the framers of tax reform measures found it inconvenient to fit more of them into a universal mould.

111. La deuxième objection principale, au dégrèvement en faveur de la petite corporation, a trait à la difficulté de faire la distinction entre celles qui sont de bonne foi et celles qui peuvent être délibérément multipliées dans le but de prendre avantage des taux minimes. Ceci était un problème qui a été, en substance, résolu par les amendements apportés à la loi, en 1963, de même que par les exigences techniques que l'administration a établies et qu'elle applique couramment. En résumé on propose l'opération après la guérison du patient.

112. Si le taux double est aboli, au moins un dégrèvement compensateur devrait être à la portée des petites corporations. La commission Carter a recommandé que les allocations du coût en capital soient plus généreuses. Incidemment, cette recommandation reconnaît implicitement que le problème de limiter les restrictions appropriées qui sont applicables aux petites corporations peut être facilement résolu. Ce champ de redressement est très étroit parce qu'il ne tient pas compte de l'importance croissante des services et des autres corporations dont les actifs pouvant être dépréciés ne sont pas considérables. On devrait peut-être penser à quelque chose qui soit l'opposé de l'impôt remboursable auquel on a eu recours exceptionnellement au cours de l'histoire de notre fiscalité. On pourrait peut être accorder à ces corporations une période de temps définie, au cours de laquelle le paiement d'une partie de l'impôt, autrement exigible, serait différé. Le résultat net ne serait pas très différent de celui obtenu présentement, mais il pourrait probablement s'adapter mieux au système d'intégration. À tout événement, nous effectuerions un recul si les petites corporations, qui, dans le passé, ont produit tant d'activité économique, étaient entravées parce que les auteurs des propositions de réforme fiscale trouvaient qu'il n'est pas opportun d'en placer un nombre plus considérable dans un modèle universel.



CAREB SPECIAL STUDY COMMITTEE ON  
PROPOSALS FOR TAX REFORM

F. Norman McFarlane <i>Chairman</i>	President, CAREB	President, F. Norman McFarlane Ottawa, Ont.
Harold Dueck	Vice-President CAREB	President, Fairhaven Realty, Winnipeg, Man.
H.P. Bell-Irving	Vice-President CAREB	President, Bell-Irving Realty Ltd. Vancouver, B.C.
J.T. Blair Jackson	Research Director, CAREB	Toronto, Ont.
Philip A. Buttar	Past President, Alberta Real Estate Association	Manager, Weber Bros. Realty Ltd. Edmonton, Alta.
Thomas J. Byrne	Regional Vice- President, CAREB for Newfoundland & Labrador	President, Byrne's Real Estate Ltd. Saint John's, Nfld.
Albert Fish	Past President, Ontario Association of Real Estate Boards	President, Albert Fish Real Estate Ltd. Guelph, Ont.
Col. J.A. Hutchins	General Counsel & Dir. of Information Montreal Real Estate Board	Montreal, Que.
B.R.M. Magee	Past President, Toronto Real Estate Board	Chairman, A.E. LePage Limited, Toronto, Ont.
David M. Lunney	Regional Vice- President, CAREB for New Brunswick & Prince Edward Island	President, David M. Lunney & Assoc. Saint John, N.B.
Kenneth A. Stephen	Treasurer, CAREB	Treasurer, A.E. LePage Limited, Toronto, Ont.
<i>CONSULTANT:—</i>	Robert J. Dart, Partner, Price Waterhouse & Co.	Toronto, Ont.
<i>COUNSEL:—</i>	Philip Vineberg, Q.C. Phillips, Vineberg, Goodman, Phillips & Rothman	Montreal, Que.

COMITÉ SPÉCIAL CAREB PRÉPOSÉ A L'ÉTUDE DES  
PROPOSITIONS DE RÉFORME FISCALE

F. Norman McFarlane	Président, 1970 CAREB	Président, F. Norman McFarlane Ottawa, Ont.
Harold Dueck	Vice-Président CAREB	Président Fairhaven Realty, Winnipeg, Man.
H. P. Bell-Irving	Vice-Président CAREB	Président Bell-Irving Realty Ltd. Vancouver, B.C.
J. T. Blair Jackson	Directeur de recherches CAREB	Toronto, Ont.
Philip A. Buttar	Ancien Président, Assoc. Chambre d'Immeuble de l'Alberta	Gérant, Weber Bros. Realty Ltd. Edmonton, Alb.
Thomas J. Byrne	Vice-Président Régional, CAREB Terre-Neuve & Labrador	Président Byrne's Real Estate Ltd. Saint-Jean, Terre-Neuve
Albert Fish	Ancien Président Association de l'Ontario des Chambres d'Immeuble	Président Albert Fish Real Estate Ltd. Guelph, Ont.
Col. J.A. Hutchins	Conseiller Juridique Chef et Directeur de l'Information, Chambre d'immeuble de Montréal	Montréal, Qué.
B.R.M. Magee	Ancien Président, Chambre d'Immeuble de Toronto	Président, A.E. LePage Limitée Toronto, Ont.
David M. Lunney	Vice-Président Régional, CAREB Nouveau-Brunswick & l'Île-du-Prince-Édouard	Président David M. Lunney & Assoc. Saint-Jean N.-B.
Kenneth A. Stephen	Trésorier, CAREB	Trésorier, A.E. LePage Limitée Toronto, Ont.
CONSEILLER:	Robert J. Dart, Associé, Price Waterhouse & Co.	Toronto, Ont.
CONSEILLER JURIDIQUE:	Philip Vineberg, Q.C. Phillips, Vineberg, Goodman, Phillips & Rothman	Montréal, Qué.



## APPENDIX A-34

CANADIAN INSTITUTE OF  
PUBLIC REAL ESTATE  
COMPANIES

Submission to  
The Standing Committee  
of the House of Commons  
on

FINANCE, TRADE  
AND ECONOMIC AFFAIRS

May 15, 1970

## INDEX

*Subject*

The Institute  
The Industry  
Submission

A. *Capital Cost Allowance*

1. Section 5.17
2. Rates—Section 5.14

B. *Capital Gains and Integration*

1. Shareholders' Return
2. Cost of Integration
3. The 2½ Year Rule—Section 4.27
4. Effect on Debt Financing
5. Widely-held Corporations and Closely-held Corporations—Section 4.34
6. Tax Rates
7. Valuation
8. Principal Residences—Sections 3.19-3.21
9. The Foreign Investor

C. *Withholding Tax*—Section 6.36D. *Consolidated Returns*E. *Revenue Effects*

Conclusion  
Summary

## APPENDICE A-34

INSTITUT CANADIEN DES SOCIÉTÉS  
IMMOBILIÈRES PUBLIQUES

Mémoire au  
Comité Permanent  
de la Chambre des Communes  
des

Finances, du Commerce  
et des Questions Économiques

le 15 mai 1970

## TABLES DES MATIÈRES

*Sujet**L'Institut**L'Industrie**Mémoire*A. *Allocation du coût en capital*

1. Section 5.17
2. Taux — Section 5.14

B. *Gains de capital et intégration*

1. Rendement pour les actionnaires
2. Coût de l'intégration
3. La règle de 2½ ans — Section 4.27
4. Effet sur le financement de la dette
5. Corporations ouvertes et corporations fermées — Section 4.34
6. Taux d'impôt
7. Évaluation
8. Résidences principales — Sections 3.19 — 3.21
9. L'investisseur étranger

C. *Retenue fiscale* — Section 6.36D. *Rapports consolidés*E. *Effets sur le revenu national*

Conclusion  
Sommaire

THE INSTITUTE

The Canadian Institute of Public Real Estate Companies was incorporated in March of 1970. The objectives of the Institute are as follows:

- (a) the preparation of statistical data and research in relation to residential, commercial and industrial development;
- (b) to achieve common industry standards of financial reporting and conduct; and,
- (c) to represent the public real estate companies with respect to matters of common concern.

The Institute is a national organization and each of its general members is listed on at least one Canadian stock exchange. As of May 15, 1970, the following companies were members of The Institute:

GENERAL MEMBERS

- Bramalea Consolidated Developments Limited
- Cadillac Development Corporation Limited
- Cambridge Leaseholds Limited
- Campeau Corporation Limited
- Canadian Equity and Development Company Limited
- Canadian Interurban Properties Ltd.
- Consolidated Building Corporation Limited
- Cummings Properties Limited
- Dawson Developments Limited
- Halifax Developments Limited
- The Great West International Equities Limited
- Markborough Properties Ltd.
- M.E.P.C. Canadian Properties Limited
- S.B. McLaughlin Associates Limited
- O.S.F. Industries Ltd.
- Trizec Corporation Ltd.
- Victoria Wood Development Corp. Ltd.
- Wall and Redekop Corporation Ltd.

ASSOCIATE MEMBERS:

- Marathon Realty Company Limited
- Paragon Properties Limited

This brief represents the Institute's first participation in public discussion and it is highly appreciative of the fact that the Government of Canada has chosen to consider tax reform in this open and participatory manner.

L'INSTITUT

L'Institut canadien des sociétés immobilières publiques a été constitué au mois de mars 1970. Ses objectifs sont comme suit:

- (a) préparer les données statistiques et effectuer les travaux de recherche nécessaires, en rapport avec la mise en valeur des propriétés résidentielles, commerciales et industrielles;
- (b) établir, pour l'ensemble de l'industrie, des normes communes relativement aux états financiers et au comportement; et
- (c) représenter les sociétés immobilières publiques relativement aux questions d'intérêt commun.

L'Institut est un organisme national dont les membres généraux sont inscrits individuellement à au moins une des bourses canadiennes. Le 15 mai 1970, l'Institut comprenait les sociétés suivantes:

MEMBRES GÉNÉRAUX

- Bramalea Consolidated Developments Limited
- Cadillac Development Corporation Limited
- Cambridge Leaseholds Limited
- Campeau Corporation Limited
- Canadian Equity and Development Company Limited
- Canadian Interurban Properties Ltd.
- Consolidated Building Corporation Limited
- Cummings Properties Limited
- Dawson Developments Limited
- Halifax Developments Limited
- The Great West International Equities Limited
- Markborough Properties Ltd.
- M.E.P.C. Canadian properties Limited
- S.B. McLaughlin Associates Limited
- O.S.F. Industries Ltd.
- Trizec Corporation Ltd.
- Victoria Wood Development Corp. Ltd.
- Walland Redekop Corporation Ltd.

MEMBRES ASSOCIÉS

- Marathon Realty Company Limited
- Paragon Properties Limited

Ce mémoire représente la première participation de l'Institut dans les débats publics. L'Institut apprécie hautement que le Gouvernement du Canada ait permis au public de se prononcer ouvertement sur la réforme fiscale et de participer pleinement aux débats.



## THE INDUSTRY

The major problem of the real estate industry today is the lack of available capital and its extremely high cost. In its 1969 Annual Report, the Economic Council of Canada estimated that by 1975, expenditures in the residential housing sector alone should exceed \$5 billion or 4.4% of Canada's gross national product. Industrial and commercial construction will add greatly to this total. As such, the Industry's primary requirement is for sufficient capital in order to satisfy the growing demand for residential, commercial and industrial accommodation.

The attraction of capital to the Industry has been traditionally hampered by small unit size (even today, no one company builds as much as one per cent of the residential accommodation in Canada), fragmentation, intense competition and the periodic cycles of federal government monetary and fiscal policy which have tended to expand or contract the capital funds available for development purposes for economic reasons seldom related to actual national demand. The growth in the number and size of public real estate companies is a response to some of these problems as well as an effort to obtain additional sources of equity capital. Without an adequate supply of equity capital, the supply of mortgage capital will be chronically unsatisfactory, particularly at a time of high interest rates dictated by international conditions which are unlikely to alter in the short term.

The increase in the cost of money has already had a significant effect upon the cost of houses and rental accommodation for Canadians everywhere. Mortgage rates have increased by more than three per cent in three years. In the residential field alone, the increased cost of money per unit of accommodation has in this interval added more to the price per unit than the sum total of increases in wages, building materials and municipal taxes.

In addition to the shortage of capital, the low return on investment prevalent in the industry today has made it difficult to attract additional investment. Indeed, the rate of return on residential housing is now less than the interest rate on mortgages. Any further decline in the rate of return may result in the diversion of existing capital to industries with higher investment yields. This will obviously reduce the ability of public real estate companies to meet the challenges of a developing nation.

## L'INDUSTRIE

Aujourd'hui, le problème principal de l'industrie immobilière est le manque de capitaux disponibles ainsi que leur coût extrêmement élevé. Dans son rapport annuel pour 1969, le Conseil Économique du Canada estimait qu'en 1975, les dépenses dans le seul secteur domiciliaire devraient dépasser les \$5 milliards, soit 4.4 p. 100 du produit national brut canadien. La construction industrielle et commerciale ajoutera sensiblement à ce total. L'industrie a donc besoin de capitaux suffisants pour répondre à la demande croissante de structures résidentielles, commerciales et industrielles.

L'apport de capital vers l'industrie a, dans le passé, été entravé par la petite taille des entreprises (même aujourd'hui, aucune entreprise ne construit 1 p. 100 des logements au Canada), la fragmentation des opérations une vive concurrence, et par les cycles périodiques de contraction ou libéralisation monétaires et fiscales, qui ont eu tendance à accroître ou restreindre les capitaux disponibles pour fins de développement, pour des raisons économiques qui se rattachaient rarement à la demande nationale elle-même. L'accroissement en nombre et en importance des sociétés immobilières publiques fait suite à l'existence de quelques-uns de ces problèmes et constitue en même temps un effort pour obtenir des sources additionnelles de capital-actions. Sans un approvisionnement sûr de capital-actions, l'apport de capitaux hypothécaires sera toujours insuffisant, particulièrement durant les époques de hausse des taux d'intérêt, hausse dictée par des conditions internationales peu susceptibles de s'améliorer en courte période.

L'augmentation du coût de l'argent a déjà eu un effet appréciable sur le coût des maisons et des loyers dans tout le Canada. Les taux des hypothèques ont augmenté de plus de 3 p. 100 en trois ans. Dans le seul secteur domiciliaire, le coût accru de l'argent par unité de logement a, durant cette période, ajouté davantage au prix unitaire que le total des augmentations de salaires, des prix des matériaux de construction et des taxes municipales.

En plus de la rareté de capital, il y a le rendement faible sur les investissements effectués dans l'industrie, rendement qui rend difficile la tâche d'attirer de nouveaux placements. De fait, le taux de rendement sur les habitations est maintenant inférieur au taux d'intérêt sur les hypothèques. Toute autre baisse dans le taux de rendement pourrait se traduire par une réorientation des capitaux vers les industries offrant un rendement plus élevé. Il est évident que cela ferait que les sociétés immobilières publiques seraient alors moins bien placées pour répondre aux besoins du pays.

## SUBMISSION

The Institute submits that implementation of the White Paper would make it even more difficult than at present for the private sector to satisfy the need for capital in the real estate industry.

*A. Capital Cost Allowances:*

1. Section 5.17 of the White Paper proposes that a taxpayer would be prohibited from deducting from other income a loss from holding property if that loss is created by capital cost allowance, interest charges or property taxes. This section also proposes that a separate depreciation class be created for each building that costs \$50,000 or more. Public real estate companies would be profoundly affected by these proposals. The Institute strongly opposes them for the following reasons:

(a) They discriminate against the real estate industry as opposed to all other types of business. If legislation is enacted on this basis, the normal rule that a taxpayer must pay tax on his net loss or gain in each year from all sources will be abolished as will the pooling concept of capital cost allowances.

(b) The actual economic depreciation of each rental property does not occur at the same rate. For various reasons, some properties depreciate in value while others may appreciate either in a real or inflationary sense. If only buildings that have diminished in value can be sold without adverse tax consequences, there will be a tendency for owners of existing properties to hold them and as a result, development may be slowed.

(c) The general pattern in the construction and property development fields is that losses are incurred until buildings are fully leased. Thereafter, they are usually held as an investment for some period of time until sold and the proceeds reinvested in new construction or development. The proposals contained in Section 5.17 favour those companies that are not expanding and will have the effect of curtailing the activities of corporations that in the past have initiated much of the new residential and commercial construction in Canada.

## MÉMOIRE

L'Institut veut faire ressortir que le mise en application du Livre Blanc rendrait encore plus difficile la tâche du secteur privé de répondre aux besoins en capitaux de l'industrie immobilière.

*A. Les allocations de coût en capital:*

1. Suivant la Section 5.17 du Livre Blanc, un contribuable ne pourrait déduire de ses autres revenus une perte résultant de la possession d'un bien lorsque cette perte serait attribuable à une allocation de coût en capital, à des frais d'intérêts ou à l'impôt foncier. Cette section propose également la création d'une catégorie distincte d'amortissement pour les immeubles locatifs de \$50,000 ou plus. Ces propositions influeraient profondément sur la situation des sociétés immobilières publiques. L'Institut s'y oppose fortement pour les raisons suivantes:

(a) Elles établissent une distinction injuste contre l'industrie immobilière, par comparaison avec les autres sortes d'entreprises. Si la réforme est adoptée telle quelle, la règle normale selon laquelle un contribuable doit payer l'impôt sur sa perte nette ou son gain net, chaque année, en provenance de toutes sources, sera abolie, de même que le concept de mise en commun des allocations de coût en capital.

(b) La dépréciation économique réelle de chaque immeuble locatif ne survient pas au même taux. Pour diverses raisons, certaines propriétés perdent de la valeur tandis que d'autres prennent de la valeur—une valeur qui peut être réelle ou inflationniste. Si seuls les édifices qui ont perdu de la valeur peuvent être vendus sans que l'impôt produise un effet défavorable, les propriétaires d'immeubles auront sans doute tendance à éviter de s'en défaire, ce qui pourra avoir pour résultat de ralentir le développement.

(c) La tendance générale, dans les secteurs de la construction et de la mise en valeur des biens-fonds, est que des pertes sont encourues jusqu'au moment où les immeubles sont entièrement loués. Par la suite, ces immeubles sont habituellement conservés par leurs propriétaires à titre d'investissement, pendant un certain temps, après quoi ils sont vendus, et le produit de la vente est réinvesti dans un nouvel immeuble ou un autre projet de mise en valeur. Les propositions énoncés à la section 5.17 favorisent les sociétés qui n'accroissent pas leurs opérations et auront pour effet de restreindre les activités des entreprises qui, dans le passé, ont fait le plus pour amorcer de nouveaux projets domiciliaires ou commerciaux au Canada.



Investment in real estate is generally of a long term nature and any subsequent change in taxation will substantially affect the economic feasibility of a project. The proposals contained in Section 5.17 if implemented should only apply to new acquisitions.

2. Section 5.14 of the White Paper suggests that the current capital cost allowance rates might be changed at some future time. It is the Institute's view that the existing rates applicable to depreciable property in the real estate industry are realistic and that they provide a very necessary source of capital. As discussed below, implementation of certain other proposals in the White Paper will reduce the capital available for property development with the result that public real estate companies will be unable to meet the demand for accommodation. Therefore, it is recommended that the existing rates of capital cost allowance should not be reduced. When the system of capital cost allowances is considered in greater detail by the government, the Institute will submit a further brief on that specific subject.

#### *B. Capital Gains and Integration:*

The Institute has serious misgivings about the proposals for taxing capital gains and integrating the taxation of corporations and shareholders.

1. The effect on shareholders of real estate and property companies will undoubtedly be prejudicial. Since many of these companies are entitled to deduct substantial amounts of capital cost allowance, most distributions to shareholders will be made out of non-creditable tax and will, therefore, be taxable to the shareholders at full marginal rates.

According to studies prepared for the Royal Commission on Taxation, under existing legislation, approximately 60 per cent of the pre-tax yield on stocks arises in the form of untaxed capital gains and 40 per cent in the form of taxed dividends. The combined effect of imposing a capital gains tax and integrating corporate and shareholder income would, under the above assumptions, reduce the after-tax yield of an investor with a 50 per cent marginal tax rate by approximately 15 per cent on stocks of widely-held Canadian corporations. In the case of shareholders of public real estate companies, since distributions will be made out of non-creditable tax, their effective after-tax yield will be reduced by approximately 27 per cent as compared to the present system and their yield will be approximately 12 per cent less than for other widely-held Canadian companies.

Les investissements immobiliers sont généralement à long terme, et tout changement subséquent sur le plan fiscal influera sensiblement sur la rentabilité d'un projet. Si les propositions de la section 5.17 sont mises en application, elles ne devraient s'appliquer qu'aux nouvelles acquisitions.

2. La section 5.14 du Livre blanc suggère que les taux actuels d'allocation de coût en capital pourraient être changés éventuellement. L'Institut estime que les taux actuels applicables aux biens-fonds dépréciables, dans l'industrie immobilière, sont conformes à la réalité et qu'ils constituent une source de capitaux fort nécessaire. Comme il est mentionné ci-dessous, la mise en application de certaines autres propositions du Livre blanc réduira la quantité de capitaux disponibles pour la mise en valeur de biens-fonds, avec le résultat que les sociétés immobilières publiques ne pourront répondre à la demande de logements. Par conséquent, il est recommandé que les taux actuels d'allocation de coût en capital ne soient pas réduits. Lorsque le gouvernement étudiera plus à fond le système des allocations de coût en capital, l'Institut présentera un autre mémoire sur ce sujet particulier.

#### *B. Gains de capital et intégration:*

L'institut met sérieusement en doute le bien-fondé des propositions visant à taxer les gains de capital et à intégrer les impôts des sociétés et des actionnaires.

1. L'effet sur les actionnaires des sociétés immobilières sera sans doute nuisible. Vu que nombre de ces sociétés ont le droit de déduire des montants appréciables d'allocation de coût en capital, la plupart des distributions aux actionnaires seront faites à même des impôts ne comportant pas de crédits et en conséquence, ce que les actionnaires recevront sera imposable aux pleins taux marginaux.

Selon des études préparées pour la Commission Royale d'enquête sur la fiscalité, aux termes des lois actuelles, environ 60 p. 100 du rendement avant impôts sur les actions se présente sous la forme de gains de capital non imposés et 40 p. 100 sous la forme de dividendes imposés. L'effet réuni d'un impôt sur les gains de capital et de l'intégration des impôts des sociétés et des actionnaires serait, dans les hypothèses ci-dessus, de réduire le rendement après-impôts d'un investisseur ayant un taux d'impôt marginal de 50 p. 100 d'environ 15 p. 100 sur les actions des corporations publiques canadiennes. Pour ce qui est des actionnaires des sociétés immobilières publiques, vu que les distributions seraient faites à même des impôts ne comportant pas de crédits, leur rendement réel après-impôts serait réduit d'environ 27 p. 100 par comparaison avec le système actuel, et leur rendement serait inférieur d'environ 12 p. 100 à celui des actionnaires d'autres corporations ouvertes canadiennes.

Based on the Royal Commission's estimate that approximately 60 per cent of the pre-tax yield on stocks arises in the form of a capital gain and 40 per cent in the form of dividends, the following table compares the tax treatment of \$100 of shareholder revenue under the present system and that proposed by the White Paper:

Sur la base du calcul de la Commission Royale suivant lequel environ 60 p. 100 du rendement après-impôts sur les actions se présente sous la forme d'un gain de capital de 40 p. 100 sous la forme de dividendes, la table qui suit fait une comparaison du traitement fiscal de \$100 de revenu d'actionnaire entre ce qui se produit en vertu du système actuel et ce qui se produirait en vertu du Livre blanc:

	PRESENT SYSTEM SYSTÈME ACTUEL	WHITE PAPER LIVRE BLANC			
		Widely-held Canadian Companies (with credit- able tax) Corporations ouvertes ca- nadiennes (avec impôts comportant des crédits)	Public Real Estate Companies		
			Sociétés immobi- lières publiques		
Total Revenue	\$100.00	\$100.00	\$100.00		Revenu total
Dividend	40.00	40.00	40.00		Dividende
Capital Gain	60.00	60.00	60.00		Gain de capital
Tax on Dividend (assuming a 50% rate)	12.00*	10.00	20.00		Impôt sur dividende (à un taux de 50%)
Tax on Capital Gain (assuming a 50% rate)	0	15.00	15.00		Impôt sur gain de capital (à un taux de 50%)
Net Return (Total Revenue minus taxes on dividend and capital gain)	88.00	75.00	65.00		Rendement net (revenu total moins impôts sur dividende et gain de capital)
% decrease		15%	27%		% de diminution

\*after deducting the 20% dividend tax credit  
\*après déduction du crédit d'impôt sur dividende de 20%.

As a result, equity financing for real estate companies will become more difficult because of the bias in favour of other Canadian companies with creditable tax. As a corollary, the shares of companies speculating in vacant land will be made more attractive than those of companies actually providing residential, industrial and commercial accommodation. It is submitted that the problem could be avoided if distributions out of non-creditable tax could be treated as either a capital gain or credited to the cost base of the shareholder. The latter alternative is favoured.

Il s'ensuit que le financement des sociétés immobilières par des actions deviendra plus difficile en raison de l'avantage que détiendront les autres corporations canadiennes ayant des impôts comportant des crédits. A noter que les actions des sociétés spéculant sur des terrains vacants seraient plus attrayantes que celles des sociétés fournissant des logements et bureaux ainsi que des établissements industriels. Nous estimons que ce problème pourrait être évité si les distributions à même les impôts ne comportant pas de crédits pouvaient être considérées soit comme un gain de capital, soit comme un crédit à la base de coût de l'actionnaire. C'est cette dernière option que nous préférons.

2. The Institute has found it difficult to estimate the combined effect of integration and the capital gains
2. L'Institut a eu de la difficulté à estimer l'effet réuni de l'intégration et de l'impôt sur les gains de capital. Si



tax. If implementation of these proposals should result in a heavier burden of tax than would be exigible under the laws of our major trading partners, it is opposed. Furthermore, since the effects may be uncertain, it is suggested that any proposed legislation should be based on a system which is already in existence and has been found to be workable. In this regard, we would recommend adopting the United States' precedent and a maximum rate on capital gains of 25 per cent.

3. Section 4.27 of the White Paper states that corporations must distribute their earnings as dividends within two and one-half years or creditable tax will be forfeited. The Institute fails to comprehend the necessity for this rule. Firstly, it has been argued that the two and one-half year rule is necessary in order to limit the amount of outstanding claims against the Government. We submit that this argument is more than offset by the fact that the Government has enjoyed the interest-free use of the taxpayers' money during the interim period. Secondly, reference is made in the White Paper to the fact that taxpayers who cannot make use of the creditable tax might be tempted to transfer their shares to individuals who could take advantage of it. The proposal to tax capital gains renders this reason of doubtful validity since the vendor probably would realize a capital gain of not less than the retained earnings and, therefore, be subject to the same tax as if a dividend distribution had occurred. Thirdly, the dividend policy of public companies is largely dependent upon internal capital requirements. The proposal would be an unjustifiable restriction on the ability of corporations to allocate their funds on the basis of investment needs and opportunities. Fourthly, share conditions and provisions in trust deeds, mortgage bonds and other forms of debt financing (including normal bank credit restrictions) may prevent companies from paying dividends within the allotted time.

4. To the extent that integration will have the effect of making the shares of widely-held Canadian companies (other than public real estate corporations) which have creditable tax and pay dividends much more attractive, investments in other securities will be less attractive. As a result, the amount of capital available for debt financing through bonds, debentures, mortgages and similar securities will be reduced. Since real property investment depends to a large degree on this latter type of financing, it is evident

la mise en application de ces propositions devait se traduire par un fardeau plus lourd que celui que prévoient les lois actuelles auxquelles sont soumis les principaux pays avec qui nous faisons des échanges commerciaux, nous nous y opposons. De plus, vu que les effets pourraient être incertains, il est suggéré que toute loi proposée soit fondée sur un système déjà en vigueur et efficace. A ce propos, nous recommanderions d'adopter le précédent américain et un taux maximal de 25 p. 100 sur les gains de capital.

3. La section 4.27 du Livre blanc dit que les corporations doivent distribuer leurs bénéfices sous forme de dividendes dans les deux ans et demi, sans quoi l'impôt comportant des crédits sera perdu. L'Institut ne comprend pas pourquoi cette règle serait nécessaire. En premier lieu, on a dit que la règle de deux ans et demi est nécessaire pour limiter le montant des réclamations courues contre le gouvernement. Nous pensons que cet argument est plus que compensé par le fait que le gouvernement a bénéficié de l'usage, sans intérêts, de l'argent des contribuables durant cette période intérimaire. En second lieu, on dit dans le Livre blanc que les contribuables qui ne peuvent faire usage de l'impôt comportant des crédits pourraient être tentés de céder leurs actions à des particuliers pouvant en tirer profit. La proposition touchant l'imposition des gains de capital rend cette raison d'une validité douteuse puisque le vendeur réaliserait probablement un gain de capital égal au moins aux bénéfices non répartis et qu'il serait par conséquent soumis au même impôt que si un dividende avait été distribué. En troisième lieu, la politique de dividendes des corporations publiques dépend principalement des exigences internes en capital. La proposition constituerait une restriction injustifiable à l'endroit des corporations, qui les empêcherait d'affecter leurs fonds suivant leurs besoins en investissements et les possibilités de placements. En quatrième lieu, les conditions et dispositions relatives aux actions, dans les actes de fiducie, les obligations hypothécaires et autres formes de financement obligataire, y compris les restrictions normales applicables au crédit bancaire, pourraient empêcher les entreprises de payer des dividendes dans les limites de la période prévue.

4. Dans la mesure où l'intégration aura pour effet de rendre plus attrayantes, de beaucoup, les actions des conditions et dispositions relatives aux actions, dans les sociétés immobilières publiques) ayant des impôts comportant des crédits et payant des dividendes, les investissements dans d'autres valeurs seront moins intéressants. Il s'ensuit que la quantité des capitaux disponibles pour financement de dette par des obligations, des débetures, des hypothèques et autres valeurs semblables sera réduite. Vu que les investisse-

that residential and commercial construction will suffer.

5. The Institute opposes the distinction between widely-held and closely-held corporations and in particular, the need for shareholders of widely-held companies to revalue their shares every five years for the following reasons:

(a) The distinction will result in companies in the same business and of the same size being treated differently. Although some of the problems could be cured by changing the definition, there can be no doubt that the result will be inequitable.

(b) In order to pay their taxes every five years, controlling shareholders will be forced to sell their shares. These sales will require compliance with the applicable securities legislation and as such shareholders will be put to the expense of issuing prospectuses and paying underwriters' commissions.

(c) In many cases, the securities legislation requires that shares be escrowed and in such circumstances, these shares can not be sold in order to meet the tax liability. Unless the value ascribed to these shares is less than the market price, the proposal will cause great hardship.

(d) Many shareholders will cause their closely-held companies to become widely-held companies prior to the sale of their shares in order to take advantage of the lower rate on capital gains. On the other hand, the purchaser of the shares will then be able to sell the assets of the widely-held company to a closely-held company and thereby take advantage of the full integration principle available to such corporations.

(e) As previously stated, integration will cause the shares of public real estate companies to become far less attractive and the five year rule will aggravate the situation even further.

6. If capital gains or integration are to be adopted, it is suggested that the top marginal rate of tax on dividends be reduced to 50 per cent immediately.

7. If a capital gains tax is to be imposed, the cost base of an asset on valuation date should be equal to the greater of the cost to the taxpayer or its value at that time and capital losses incurred prior to valuation date would not be deductible. The Institute can see no reason for limiting the use of this formulation to

immobiliers dépendent beaucoup de ce genre de financement, il est évident que la construction domiciliaire et commerciale en souffrira.

5. L'Institut s'oppose à la distinction faite entre les corporations ouvertes et fermées et en particulier, à la nécessité pour les actionnaires des corporations ouvertes de réévaluer leurs actions tous les cinq ans, pour les raisons suivantes:

(a) La distinction qui est faite aura pour résultat que des corporations appartenant au même secteur et d'une même importance seront traitées différemment. Bien que certains problèmes puissent être évités en changeant la définition, il ne fait aucun doute que le résultat sera inéquitable.

(b) Pour payer leurs impôts tous les cinq ans, les actionnaires détenant un contrôle devront vendre leurs actions. Ces ventes devront être conformes aux règlements touchant les valeurs, ce qui fait que les actionnaires devront encourir des dépenses pour les prospectus et les commissions des syndicats de courtiers.

(c) Dans bien des cas, les lois touchant les valeurs exigent que les actions fassent l'objet d'un contrat de dépôt et alors, ces actions ne pourront être vendues pour régler l'impôt. A moins que la valeur donnée à ces actions ne soit inférieure aux prix du marché, la proposition du Livre blanc créera de sérieux ennuis.

(d) Nombre d'actionnaires feront changer leurs corporations fermées en corporations ouvertes avant la vente des actions afin de profiter du taux inférieur sur les gains de capital. Par ailleurs, l'acheteur des actions pourra alors vendre les avoirs de la corporation ouverte à une corporation fermée et ainsi profiter pleinement de l'intégration mise à la disposition de ces corporations.

(e) Comme on l'a dit, l'intégration fera que les actions des sociétés immobilières publiques deviendront moins intéressantes, de beaucoup, et la règle de cinq ans rendra la situation encore pire.

6. Si l'impôt sur les gains de capital ou l'intégration doivent être adoptés, il est suggéré que le taux marginal maximal de l'impôt sur les dividendes soit réduit immédiatement à 50 p. 100.

7. Si un impôt sur les gains de capital est prélevé, la base de coût d'un avoir à la date d'évaluation devrait être égale au coût pour le contribuable ou à sa valeur à l'époque, selon celui de ces deux montants qui serait le plus élevé, et alors les pertes de capital encourues avant la date d'évaluation ne seraient pas déductibles.



certain types of debt securities. Many taxpayers own assets which have declined in value from their original cost and much of this decline has been caused by the depressed state of the economy. Certainly, the anticipation of legislation implementing the integration proposal has not caused corporate shares to increase in value and it is our suggestion that all assets should be treated identically.

We also suggest that the necessity of valuing all assets on valuation date will result in considerable difficulty especially for those taxpayers who are unable to retain the services of professional valuers. We, therefore, recommend that a taxpayer be entitled to adopt a time apportionment formula as an alternative to actual value on valuation date. Thereby, taxpayers could avoid the necessity of immediate valuation and could pro rate their realized gain over the period of retention so that only the fractional amount accruing after valuation day would be taxed.

8. Although the Institute is not directly concerned, it opposes the proposal which would limit the capital gain exemption on the sale of a principal residence to \$1,000 per year. In many urban areas, the amount of this exemption will be inadequate even if inflation is controlled. In addition, it is biased in favour of less expensive homes and areas with lower housing costs. Furthermore, we do not believe that many Canadian taxpayers deal in self-occupied residences. It is recommended that a tax free "rollover" be allowed in all cases where another home is purchased within two years from the date of sale. In any event, a percentage allowance would be more equitable than the proposed exemption of \$1,000 per year.

9. A substantial portion of the equity capital in the real estate industry has come from direct foreign investment. The proposals contained in Sections 6.43-47 of the White Paper that non-residents will be taxable on gains arising from the sale of real property and shares in widely-held companies where the vendor's interest is 25 per cent or more may result in the diversion of capital to countries where more favourable treatment is granted. Canada cannot afford such a diversion and when this is combined with the very serious problems of enforceability, it is clear that the proposal should not be implemented.

L'Institut ne voit aucune raison pour laquelle on limiterait l'emploi de cette formule à certains genres de valeurs obligataires. Nombre de contribuables possèdent des avoirs qui ont perdu une partie de leur valeur originale et cette baisse de valeur est attribuable en bonne part au ralentissement de l'économie. Il est sûr que la possibilité que le concept d'intégration soit adopté n'a pas fait monter les actions des corporations, et nous suggérons que tous les avoirs soient soumis à un traitement identique.

Nous estimons par ailleurs que la nécessité d'évaluer tous les avoirs à une date d'évaluation créera des ennuis considérables, en particulier aux contribuables qui ne peuvent s'assurer les services d'un évaluateur professionnel. Par conséquent, nous recommandons qu'un contribuable ait le droit d'adopter une formule de répartition temporelle au lieu de déterminer une valeur quelconque à la date d'évaluation. Ainsi, les contribuables éviteraient le problème de l'évaluation immédiate et pourraient calculer leur gain réalisé au pro rata au cours de la période de rétention, de façon à ne payer d'impôt que sur la fraction courue après la date d'évaluation.

8. Bien que l'Institut ne soit pas intéressé directement à la question, il s'oppose à la proposition qui limiterait l'exemption de gain de capital sur la vente d'une résidence principale à \$1,000 par année. Dans de nombreuses régions urbaines, le montant de cette exemption sera insuffisant même si l'inflation est freinée. De plus, les maisons moins coûteuses et les régions où le coût du logement est moins élevé sont avantagées. Par ailleurs, nous ne croyons pas qu'un grand nombre de contribuables canadiens soient intéressés à des échanges fréquents de résidences qu'ils occupent eux-mêmes. Il est recommandé qu'un «amortissement» exempt d'impôt soit alloué dans tous les cas où une autre maison est achetée dans les deux ans suivant la date de la vente. À tout événement, une allocation procentuelle serait plus équitable que l'exemption proposée de \$1,000 par an.

9. Une partie appréciable du capital-actions, dans l'industrie immobilière, vient des investissements étrangers directs. Les propositions des sections 6.43-47 du Livre Blanc à l'effet que les non-résidents soient soumis à l'impôt sur les gains découlant de la vente de biens immobiliers et d'actions de corporations ouvertes dans lesquelles la participation du vendeur est de 25 p. 100 ou plus pourraient créer une réorientation des capitaux vers les pays où le traitement fiscal est plus favorable. Le Canada n'a pas les moyens de perdre ces capitaux, et de plus, on peut se demander comment le gouvernement ferait pour mettre cette disposition en application. Ces propositions devraient donc être rejetées.

### C. *Withholding Tax*

In order to finance many real estate projects, it is necessary to obtain debt capital from abroad. If the rate of withholding tax on interest payments is increased from 15 per cent to 25 per cent as proposed under Section 6.36 of the White Paper, this source of capital may be diminished. It is, therefore, recommended that the existing rate of tax should be maintained or alternatively, that immediate priority be given to the negotiation of new tax treaties containing a 15 per cent limitation.

### D. *Consolidated Returns:*

The Institute regrets that no provision has been made for the filing of consolidated returns. It has become increasingly common that institutions participating in real estate development demand an equity interest in the project. In addition, under the Canadian and British Insurance Companies Act, insurance companies are not allowed to participate on an equity basis other than through share ownership. This means that each development must be separately incorporated in order to give effect to this situation.

Although the White Paper proposes that corporations may elect to be taxed as partnerships, the suggested restrictions indicate that the proposal will be of doubtful utility. In particular, it is rare that the fiscal year ends of all corporations involved will be the same; in many cases, there will be foreign shareholders and in any event, minority shareholders will not agree to the election unless an income distribution is guaranteed. Consequently, the partnership option is an inadequate substitute for consolidated returns and the real estate industry will continually be faced by the existing situation whereby losses cannot be offset against income in other companies. Furthermore, for the purpose of reporting to shareholders, most financial statements are now prepared on a consolidated basis and the distinction made by the Income Tax Act between separate corporations is in conflict with this form of presentation.

### E. *Revenue Effects.*

The Institute is concerned about the Government's estimate that implementation of the White Paper will result in increased revenues of approximately \$630 million by the fifth year. Although tax reform is a worthy objective, it is made far less palatable when combined with substantial tax increases of this nature. It is suggested that many criticisms of the White Paper could be met if the additional revenue were used to provide incentives to the private sector of the

### C. *Retenue fiscale:*

Pour financer bon nombre de projets immobiliers, il est nécessaire d'obtenir du capital obligatoire de l'étranger. Si le taux de retenue fiscale sur les paiements d'intérêts est porté de 15 p. 100 à 25 p. 100 comme il est proposé à la section 6.36 du Livre Blanc, cette source de capitaux pourrait être amoindrie. Il est donc recommandé que le taux actuel d'impôt soit maintenu ou encore, que priorité soit donnée à la négociation de nouveaux traités fiscaux contenant une limite de 15 p. 100.

### D. *Rapports consolidés:*

L'Institut regrette que la présentation de rapports consolidés n'ait pas été prévue. Il est de plus en plus fréquent que les institutions participant à des projets immobiliers exigent une participation dans les actions formant le capital du projet. De plus, aux termes de la loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, les compagnies d'assurance ne sont pas autorisées à avoir une participation au capital-actions autrement que par la possession d'actions. Cela signifie que chaque projet doit être constitué séparément pour observer cette règle.

Bien que le Livre Blanc propose que les corporations puissent opter pour l'imposition en tant que sociétés en nom collectif, les restrictions suggérées indiquent que cette proposition sera d'une utilité douteuse. En particulier, il est rare que la fin de l'exercice soit le même pour toutes; dans bien des cas, il y aura des investisseurs étrangers et à tout événement, les actionnaires minoritaires n'accepteront pas cette option à moins qu'une distribution du revenu ne soit garantie. En conséquence, l'option mentionnée ne saurait jouer le rôle des rapports consolidés et l'industrie immobilière fera continuellement face à la situation existante selon laquelle les pertes ne peuvent être compensées par le revenu d'autres corporations. De plus, dans les rapports aux actionnaires, la plupart des états financiers sont maintenant préparés sur une base consolidée et la distinction faite par la loi sur l'impôt sur le revenu entre les corporations séparées vient en conflit avec cette forme de présentation.

### E. *Effets sur le revenu national:*

L'Institut s'interroge sur le calcul du gouvernement suivant lequel la mise en application du Livre Blanc produira un accroissement de revenus de quelque \$630 millions la cinquième année. Bien que la réforme fiscale soit un objectif louable, cet objectif devient moins acceptable lorsqu'il est relié à une augmentation appréciable d'impôt de cette nature. Il est suggéré que les nombreuses critiques faites à l'endroit du Livre Blanc pourraient être réfutées si le revenu additionnel



economy or alternatively, if some indication were given as to the utilization of the additional funds.

était utilisé pour encourager de diverses façons le secteur privé de l'économie ou encore, si on indiquait de quelle façon les fonds additionnels seraient utilisés.

### CONCLUSION

In conclusion, it is abundantly clear to us that in many instances, real estate is treated differently than other types of business and in most cases, the effect is adverse. Particularly, the proposals will make it more difficult for real estate companies to obtain the financing necessary to meet the accelerating demand for residential, commercial and industrial construction. As alternatives to the proposals, the Institute suggests the following:

- (1) Section 5.17 of the White Paper should not be applicable to public real estate companies.
- (2) Capital cost allowances for real estate companies should not be reduced.
- (3) Dividend distributions out of non-creditable tax should be treated as either a capital gain or credited to the cost base of the shares.
- (4) Capital gains should be subject to a preferential rate of tax and we suggest a maximum of 25 per cent.
- (5) The five year revaluation rule applicable to widely-held companies should not be implemented.
- (6) Foreign investors should not be subject to capital gains tax in Canada.
- (7) Corporations should be permitted to file consolidated returns.
- (8) The rate of withholding tax on interest payments should not exceed 15 per cent.
- (9) Tax reform should not result in increased total taxes.

### SUMMARY

1. The members of The Canadian Institute of Public Real Estate Companies together with the real estate industry in general are restricted in their efforts to provide the necessary residential, industrial and commercial accommodation in Canada by a shortage of capital. This shortage has been largely responsible for the increase in the price of land and buildings in recent years and will be a continuing problem whether or not the White Paper is implemented.

### CONCLUSION

Pour conclure, il nous paraît très clair que dans de nombreux cas, le secteur immobilier est soumis à un traitement bien différent de celui des autres genres d'entreprises et que dans la plupart des cas, l'effet est défavorable. En particulier, les propositions rendront plus difficile pour les sociétés immobilières la tâche de financer la demande croissante d'unités résidentielles, commerciales et industrielles. Pour remplacer les propositions, l'Institut suggère ce qui suit:

- (1) La section 5.17 du Livre Blanc ne devrait pas s'appliquer aux sociétés immobilières publiques.
- (2) Les allocations de coût en capital pour les sociétés immobilières ne devraient pas être réduites.
- (3) Les distributions de dividendes à même les impôts ne comportant pas de crédit devraient être considérées comme un gain de capital ou comme un crédit à la base de coût des actions.
- (4) Les gains de capital devraient être soumis à un taux préférentiel d'impôt et nous suggérons un maximum de 25 p. 100.
- (5) La règle concernant la réévaluation tous les cinq ans, applicable aux corporations ouvertes, ne devrait pas être mise en application.
- (6) Les investisseurs étrangers ne devraient pas être soumis à l'impôt sur les gains de capital au Canada.
- (7) Les corporations devraient être autorisées à présenter des rapports consolidés.
- (8) Le taux de retenue fiscale sur les paiements d'intérêts ne devrait pas dépasser 15 p. 100.
- (9) La réforme fiscale ne devrait pas se traduire par une augmentation du total des impôts.

### SOMMAIRE

1. Les membres de l'Institut canadien des sociétés immobilières publiques ainsi que l'industrie immobilière en général souffrent de restrictions dans leurs efforts pour répondre à la demande de logements, bureaux et établissements industriels au Canada, en raison d'une rareté de capitaux. Cette rareté est en grande partie responsable pour l'augmentation du prix des terrains et des bâtisses au cours des années récentes, et continuera d'être un problème, que le Livre Blanc soit mis en application ou non.

2. If the White Paper is implemented, the availability of capital will be further reduced as a result of the following proposals:

(a) The creation of separate capital cost classes for a building costing more than \$50,000 and the non-deductibility of property losses arising from capital cost allowances, interest charges and taxes will place an unfair burden on the industry.

(b) The imposition of a capital gains tax and the integration of corporation-shareholder income will reduce the rate of return on shares of widely-held Canadian companies by 15 per cent as opposed to the present system and by 27 per cent in the case of public real estate companies that do not have any creditable tax. Equity financing will, therefore, become more difficult.

(c) The real estate industry relies to a large extent on debt financing. Integration will cause the shares of widely-held Canadian companies (other than real estate companies) to become more attractive and thereby reduce the source of capital.

(d) A substantial portion of the investment in Canadian real estate is derived from foreign sources. The imposition of a capital gains tax on sales of real property and the disposal of shares in widely-held companies where the vendor has a 25 per cent or greater interest together with the increase in withholding tax rates will cause a diversion of capital to countries granting more favourable treatment.

(e) As a result of the demands by institutions and other lenders for equity participation in real estate projects, it has become necessary to separately incorporate specific projects. This situation when combined with the White Paper's failure to permit consolidated returns and the inadequacy of the partnership election discriminates against the real estate industry as compared to most other businesses.

3. The existing shortage of capital, if further reduced as a result of implementing the White Paper proposals, will cause increased pressure on land and building prices with a consequential increase in rents.

#### 4. Recommendations:

(1) Section 5.17 of the White Paper should not be applicable to public real estate companies.

2. Si le Livre Blanc est mis en application, la disponibilité de capitaux sera encore réduite sous l'effet des propositions suivantes:

(a) La création de catégories séparées de coût en capital pour un immeuble coûtant plus de \$50,000, et la non-déductibilité des pertes sur biens découlant des allocations de coût en capital, des frais d'intérêts et des impôts feront porter à l'industrie un fardeau injuste.

(b) L'imposition d'une taxe sur les gains de capital et l'intégration du revenu des corporations et des actionnaires réduiront le taux de rendement sur les actions des corporations ouvertes canadiennes de 15 p. 100 par comparaison avec le système actuel, et de 27 p. 100 dans le cas des sociétés immobilières publiques qui n'ont pas d'impôt comportant des crédits. Le financement par actions sera plus difficile.

(c) L'industrie immobilière compte pour une bonne part sur le financement obligataire. L'intégration fera que les actions des corporations ouvertes canadiennes (autres que les sociétés immobilières) deviendront plus intéressantes, ce qui réduira la source de capitaux.

(d) Une partie appréciable des investissements immobiliers au Canada vient de sources étrangères. L'imposition d'une taxe sur les gains de capital sur les ventes de biens immeubles et sur la vente d'actions dans des corporations ouvertes dans lesquelles le vendeur a une participation de 25 p. 100 ou plus, de même que l'augmentation des taux de retenue fiscale, créeront une réorientation du capital vers les pays accordant un traitement plus favorable.

(e) Par suite des demandes des institutions et autres sociétés prêteuses pour une participation au capital-actions des projets immobiliers, il est devenu nécessaire de constituer séparément des projets particuliers. Cette situation, alliée au fait que le Livre Blanc ne prévoit pas la consolidation des rapports et l'option de constitution en sociétés en nom collectif, milite contre l'industrie immobilière par comparaison avec la plupart des autres entreprises.

3. La rareté actuelle de capitaux, si elle est aggravée par la mise en application des propositions du Livre Blanc, augmentera la pression sur les prix des terrains et des bâtisses, et les loyers ne pourront qu'augmenter.

#### 4. Recommendations:

(1) La section 5.17 du Livre Blanc ne devrait pas être applicable aux sociétés immobilières publiques.



(2) Capital cost allowances for real estate companies should not be reduced.

(3) Dividend distributions out of non-creditable tax should be treated as either a capital gain or credited to the cost base of the shares.

(4) Capital gains should be subject to a preferential rate of tax and we suggest a maximum of 25 per cent.

(5) The five year revaluation rule applicable to widely-held companies should not be implemented.

(6) Foreign investors should not be subject to capital gains tax in Canada.

(7) Corporations should be permitted to file consolidated returns.

(8) The rate of withholding tax on interest payments should not exceed 15 per cent.

(9) Tax reform should not result in increased total taxes.

(2) Les allocations de coût en capital pour les sociétés immobilières ne devraient pas être réduites.

(3) Les distributions de dividendes à même les impôts ne comportant pas de crédits devraient être considérées comme un gain de capital ou comme un crédit à la base de coût des actions.

(4) Les gains de capital devraient être soumis à un taux préférentiel d'impôt, et nous suggérons un maximum de 25 p. 100.

(5) La règle de réévaluation de cinq ans applicable aux corporations ouvertes ne devrait pas être mise en application.

(6) Les investisseurs étrangers ne devraient pas être soumis à l'impôt sur les gains de capital au Canada.

(7) Les corporations devraient être autorisées à présenter des rapports consolidés.

(8) Le taux de retenue fiscale sur les paiements d'intérêts ne devrait pas dépasser 15 p. 100.

(9) La réforme fiscale ne devrait pas se traduire par une augmentation du total des impôts.

APPENDIX A-35

A SUBMISSION BY THE  
URBAN DEVELOPMENT INSTITUTE (CANADA)

TO THE  
HOUSE OF COMMONS  
STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE AND  
ECONOMIC AFFAIRS

AND THE  
STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE  
AND COMMERCE

REGARDING THE  
GOVERNMENT PROPOSALS  
FOR TAX REFORM

URBAN DEVELOPMENT INSTITUTE (CANADA)  
Suite 806  
15 Gervais Drive  
Don Mills, Ontario

May, 1970

APPENDICE A-35

MÉMOIRE SOUMIS PAR LE  
URBAN DEVELOPMENT INSTITUTE (CANADA)

AU  
COMITÉ PERMANENT  
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LES FINANCES, LE COMMERCE ET  
LES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

ET AU  
COMITÉ PERMANENT DU SÉNAT  
SUR LES OPÉRATIONS BANCAIRES  
ET LE COMMERCE

AU SUJET DES  
PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES  
DE RÉFORME FISCALE

URBAN DEVELOPMENT INSTITUTE (CANADA)  
Suite 806  
15 Gervais Drive  
Don Mills, Ontario

Mai 1970

INDEX

*URBAN DEVELOPMENT INSTITUTE OF CANADA*  
*INTRODUCTION, VIEWPOINTS*

*SUMMARY OF COMMENTS AND RECOMMEN-*  
*DATIONS*

1. PROPOSALS PRIMARILY AFFECTING THE  
REAL ESTATE INDUSTRY
2. PROPOSALS AFFECTING BUSINESSMEN GEN-  
ERALLY

*DETAILED COMMENTS AND RECOMMENDA-*  
*TIONS*

TABLE DES MATIÈRES

URBAN DEVELOPMENT INSTITUTE OF CANADA  
INTRODUCTION, POINTS DE VUE

SOMMAIRE DES COMMENTAIRES ET DES  
RECOMMANDATIONS

1. PROPOSITIONS TOUCHANT D'ABORD L'IN-  
DUSTRIE IMMOBILIÈRE
2. PROPOSITIONS TOUCHANT LES HOMMES  
D'AFFAIRES EN GÉNÉRAL

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS  
DÉTAILLÉS



## 1. PROPOSALS PRIMARILY AFFECTING THE REAL ESTATE INDUSTRY

- A) Separate Depreciation Classes for Rental Buildings Costing \$50,000 or More
- B) Restriction on Off-Setting Losses on Revenue-Producing Properties Against "Other Income"
- C) Transitional Provisions
- D) Taxation of Sales of Residences

## 2. PROPOSALS AFFECTING BUSINESSMEN GENERALLY

- A) Elimination of the Low Rate of Tax for Corporations
- B) Corporation Distribution Rule
- C) Special Treatment of Widely-Held Corporations
- D) Dividends in Excess of Undistributed Income on Hand
- E) Averaging
- F) Deemed Realization on Change of Residence
- G) Entertainment Expenses
- H) Valuation of Assets on Valuation Day
- I) Consolidated Returns
- J) Rates of Individual Tax

## 1. PROPOSITIONS TOUCHANT D'ABORD L'INDUSTRIE IMMOBILIÈRE

- A) Catégories distinctes d'amortissement pour les immeubles locatifs d'un coût de \$50,000 ou plus
- B) Restrictions sur la compensation des pertes subies sur des biens rentables à l'aide des «autres revenus»
- C) Dispositions à l'égard de la transition
- D) Taxation de la vente des résidences

## 2. PROPOSITIONS TOUCHANT LES HOMMES D'AFFAIRES EN GÉNÉRAL

- A) Élimination des taux d'impôt peu élevés pour les corporations
- B) Règle de répartition dans les corporations
- C) Traitement particulier des corporations ouvertes
- D) Dividendes excédant le revenu disponible non réparti
- E) Étalement
- F) Réalisation supposée et migrations
- G) Frais de représentation
- H) Estimation des valeurs le jour de l'évaluation
- I) Déclarations consolidées
- J) Taux d'imposition individuelle

### URBAN DEVELOPMENT INSTITUTE OF CANADA

The Urban Development Institute of Canada is an independent, non-profit organization working towards the principle that every Canadian has the right to a wholesome environment and adequate shelter.

In total, its members represent a complete cross-section of each of the major branches of the real estate and building development industry and of the types of organizations and disciplines involved in it.

Included are land and property developers; owners and managers of commercial, industrial and residential properties and complexes; financial institutions; utilities; land planners, engineers, architects, lawyers and other consultants in related fields, and investors.

### URBAN DEVELOPMENT INSTITUTE OF CANADA

Le Urban Development Institute of Canada est un organisme indépendant, sans but lucratif, dont toute l'activité est basée sur le principe selon lequel tout Canadien a le droit d'évoluer dans un milieu salubre et d'habiter un logement suffisant à ses besoins.

Pris dans leur ensemble, les membres de l'Institut représentent les grandes branches de l'industrie immobilière et de la construction ainsi que les différents genres d'organismes et de disciplines qui s'y rattachent.

Ils se composent d'industriels mettant en valeur les terrains et les immeubles, de propriétaires et de gérants de propriétés commerciales, industrielles et résidentielles; d'institutions financières; d'entreprises de service public; de topographes, d'ingénieurs, d'architectes, d'avocats et autres conseillers dans les domaines apparentés, et de ceux qui avancent les capitaux.

Members of the Urban Development Institute range from small organizations to the largest development companies. All share a common interest in achieving the best possible methods of carrying out land and property development and urban renewal across Canada.

The Institute has earned recognition as the principal and responsible spokesman for the land and property development industry by Provincial and Federal governments. It has also become the recognized channel of communication for better understanding and co-operation between the industry and planning authorities, government agencies, the public and business community.

A major purpose of the Urban Development Institute is to work continuously to co-ordinate the efforts of all those involved in land and property development in order to attain an improved environment in our communities.

Among the objectives of the Institute are:

- encouragement and promotion of rationalization of government structure, responsibilities and financing;
- seeking a uniform and fair legislative framework within which the industry's ability to produce will not be needlessly impaired and costs increased;
- carrying out planning and development which will best provide for the needs of Canadians today and in the future;
- fostering responsible dialogue between the industry, the public and government in the interest of informing and protecting the public;
- up-grading standards of the development industry through education and exchange of information and experience.

#### INTRODUCTION, VIEWPOINTS

The Urban Development Institute appreciates this opportunity to express its views on those aspects of the White Paper on Tax Reform which affect its members and the general business community.

It will readily be understood that an organization such as UDI, which has members engaged in many different branches of the real estate industry, cannot speak with a single voice on every aspect of taxation, but the recommendations in this submission represent

Les membres du Urban Development Institute of Canada représentent les petits organismes comme les plus grandes compagnies de mise en valeur. Tous partagent un intérêt commun: parvenir à mettre au point les méthodes les plus aptes à mettre en valeur terrains et immeubles ainsi qu'à rénover le milieu urbain dans tout le Canada.

Les gouvernements, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial, ont reconnu l'Institut comme étant le principal porte-parole responsable de l'industrie de la mise en valeur des terrains et immeubles. L'Institut est également devenu le moyen officiel de communication pour une meilleure compréhension et une plus grande coopération entre les responsables de l'industrie et de la planification, les agences gouvernementales, le public et le monde des affaires.

L'un des buts du Urban Development Institute vise à travailler à coordonner de façon constante les efforts de tous ceux qui se consacrent à la mise en valeur des terrains et immeubles afin d'améliorer le milieu dans lequel évoluent nos différentes collectivités.

Parmi les objectifs de l'Institut, citons:

- L'encouragement et la promotion de la rationalisation de la structure des responsabilités et du financement du gouvernement;
- la recherche d'un cadre législatif uniforme et équitable dans lequel la productivité de l'industrie ne serait pas compromise sans nécessité ni les prix de revient augmentés,
- L'application pratique d'une préparation et d'une mise en valeur qui répondraient au mieux aux besoins des Canadiens d'aujourd'hui et de demain;
- le maintien d'un dialogue raisonnable entre l'industrie, le public et le gouvernement pour mieux renseigner et protéger le public.
- relever les normes de l'industrie de la mise en valeur des terrains au niveau de l'éducation et de l'échange de connaissances et d'expériences.

#### INTRODUCTION, POINTS DE VUE

Le Urban Development Institute of Canada profite de l'occasion qui lui est offerte d'exprimer ses opinions sur le Livre Blanc sur la réforme fiscale, opinions concernant ses membres et le monde des affaires dans son ensemble.

On comprendra aisément qu'un organisme de l'envergure du Urban Development Institute, dont les membres relèvent de diverses branches de l'industrie immobilière, ne peut présenter des opinions parfaitement unanimes sur chaque aspect de la réforme fiscale,



a consensus of the opinions of the overwhelming majority of members.

UDI believes that it is important to all Canadians that our tax system provide for a much fairer sharing of the burdens of taxation among us than has existed previously. The vast majority of Canadians must feel that our system is basically fair and that they have a stake in its preservation. We applaud the efforts of the Canadian government in this direction.

For example, we in the real estate industry have long been made painfully aware that the distinction between income and capital gains in real estate has become increasingly difficult to draw and increasingly irrelevant as a basis for taxation. In its present form, this distinction appears to us primarily to provide incentives for people who are not engaged in the real estate business to compete on a tax-free basis with fully-taxed professionals.

Consequently, the majority of our members feel that the distinction should be eliminated and that all realized capital gains, including those realized on the sale of shares of widely-held corporations, should be taxed. Because of its importance to our economy, investment in real estate should be given substantially the same tax incentives as investment in shares of widely-held corporations and realized capital gains should be taxed at half the rate applied to ordinary income.

We have also been concerned about the punitive impact of the double taxation of income in the hands of both the corporation and its shareholders and we are encouraged by the far-reaching steps which are now proposed for the integration of the two levels of taxation for closely-held Canadian corporations. While there may be disagreement as to the technical details by which these proposals are to be implemented, we regard them as major steps toward a better tax system.

At the same time, we are alarmed at some details of the proposals which have a direct impact on our members and which seem to us out of keeping with this concept of fairness. Some of these proposals appear to be motivated by a suspicion of honest taxpayers and by unnecessary concentration on technical minutiae, to the detriment of overall equity. A prime example of this approach is contained in paragraph 4.79 of the White Paper which is discussed on pages 21 and 22 (paragraph C) in this submission.

mais les recommandations présentées dans ce mémoire représentent l'opinion d'une majorité écrasante de nos membres.

L'UDI croit fermement qu'il est important pour tous les Canadiens que notre régime fiscal répartisse le poids des impôts de façon beaucoup plus équitable qu'auparavant. La grande majorité des Canadiens doivent pouvoir sentir que notre régime est essentiellement juste et qu'ils ont intérêt à ce qu'il soit maintenu. Nous applaudissons les efforts du gouvernement canadien dans ce sens.

Ainsi, nous, membres de l'industrie immobilière, nous sommes rendus compte depuis longtemps que la différence entre revenu et gain de capital dans le domaine immobilier est de plus en plus difficile à établir et de moins en moins en rapport avec le calcul des impôts. Dans sa forme actuelle, cette distinction semble être surtout, à notre avis, une façon d'encourager ceux qui ne font pas carrière dans le domaine de l'industrie immobilière à faire concurrence, avec exemption d'impôts, à des agents immobiliers professionnels taxés à pleine mesure.

En conséquence, la majorité de nos membres sont d'avis qu'une telle distinction doit être supprimée et que tous les gains de capital réalisés, y compris les gains réalisés sur la vente des actions des compagnies ouvertes, doivent être imposés. En raison de l'importance qu'ils revêtent pour notre économie, les investissements fonciers devraient faire l'objet du même encouragement fiscal que les actions des corporations ouvertes, et les gains de capital réalisés devraient être imposables à la moitié du taux applicable aux revenus ordinaires.

Nous nous inquiétons nous aussi de l'effet néfaste de la double imposition des revenus au niveau de la corporation et de ses actionnaires, et nous sommes heureux des mesures de longue haleine maintenant proposées pour intégrer les deux niveaux d'imposition à l'égard des corporations canadiennes fermées. Bien qu'il puisse y avoir des désaccords au niveau des détails techniques concernant ces propositions, nous les considérons comme des étapes importantes vers un meilleur régime fiscal.

En même temps, nous nous alarmons de certains des détails des propositions qui touchent directement nos membres et qui nous semblent pas conformes à l'esprit d'équité des propositions. Quelques-unes des propositions semblent être motivées par des doutes au sujet de contribuables honnêtes et par une concentration inutile sur les détails techniques au détriment de la justice. Un exemple parfait de cet état d'esprit se retrouve au paragraphe 4.79 du Livre Blanc, discuté aux pages 21 et 22 (paragraphe C) de ce mémoire.

It should never be forgotten that fairness is only one characteristic of a good tax system. The fair sharing of a common poverty would, we think, be a poor exchange for a system which, while perhaps less than ideal in terms of equity, would result in substantially greater economic growth, for the benefit of all. We believe that the economic potential of this country has hardly been tapped and that the energy and imagination of Canadians can employ our great resources in the future in much better ways. To achieve this goal, we must design a tax system which provides substantial incentives for those who are prepared to work, to create and to risk their capital in the building of this country.

Real estate characteristically has required enormous capital funds by way of equity and mortgage investment and the pattern of very large developments under one ownership taking the place of smaller, unco-ordinated developments is becoming increasingly familiar. Future development will require even larger investments. The large funds required are frequently not available in Canada and the industry has traditionally sought such financing from foreign investors. Many of these foreign investors have acknowledged and complied with the request of the Federal Government to distribute part of their equity to Canadian citizens and they should not be penalized for having done so.

Canada has to compete with other countries for the funds of the international investor who is accustomed to evaluating after-tax returns in many countries before placing his investment. It behooves us to create an atmosphere which attracts foreign investment, while still preserving the basic requirements of our own national sovereignty.

For these reasons, we are greatly disturbed by a number of the detailed proposals in the White Paper which, we think, would severely restrict initiative in the real estate industry and which would particularly reduce the level of construction of new housing which is so desperately needed in this country. We know that it is not easy to reconcile the objectives of fairness and incentive in a tax system, but we believe that it is possible to achieve both of them to a much greater degree than we have done under our present system. The issue of tax reform becomes enormously complicated when it is coupled with the issue of the general level of tax revenues; we hope that the two issues can be kept separate in discussion of the White Paper.

On ne doit pas oublier que la justice n'est que l'une des caractéristiques d'un bon régime fiscal. Le partage équitable d'une pauvreté commune constituerait, croyons-nous, une bien pauvre façon de remplacer un régime qui, pour n'être pas idéal sur le plan de l'équité, n'en entraînerait pas moins des progrès économiques considérables dans l'intérêt de tous. Nous sommes convaincus que les ressources économiques de notre pays n'ont été qu'à peine entamées et que l'énergie et l'imagination permettront aux Canadiens d'en faire un meilleur usage à l'avenir. Pour atteindre cet objectif, nous devons préparer un régime fiscal qui offre des encouragements substantiels à ceux qui sont prêts à travailler, à créer et à risquer leurs capitaux dans la mise en valeur de notre pays.

L'industrie immobilière a toujours eu besoin de fonds très importants pour les investissements au niveau de l'avoir et des hypothèques, et les très grandes compagnies avec un seul propriétaire prennent de plus en plus souvent la place de compagnies de plus petites manquant de coordination. Les futures compagnies auront besoin d'investissements encore plus importants. Les capitaux requis n'étant pas très souvent disponibles au Canada, l'industrie immobilière a toujours recherché le financement nécessaire à ses opérations à l'étranger. Nombreux sont les actionnaires étrangers qui ont répondu à la demande du gouvernement fédéral et distribué une partie de leur avoir à des Canadiens; on ne devrait pas leur faire regretter de l'avoir fait.

Le Canada doit faire concurrence à d'autres pays en ce qui concerne les fonds des actionnaires internationaux qui sont habitués à évaluer les bénéfices que les impôts leur laissent dans de nombreux pays avant de réinvestir ailleurs. Il nous appartient de créer une atmosphère qui attire les capitaux étrangers, tout en préservant le désir essentiel de maintenir notre souveraineté canadienne au niveau des investissements.

Pour ces raisons, nous nous inquiétons vivement d'un certain nombre des propositions contenues dans le Livre Blanc, car nous pensons qu'elles restreindraient l'initiative de l'industrie immobilière et réduiraient tout particulièrement l'importance de la construction de nouveaux logements chose si nécessaire au Canada. Nous savons qu'il n'est guère facile de réconcilier objectifs d'équité et encouragement dans un régime fiscal, mais nous sommes persuadés qu'il est possible de répondre aux uns et aux autres de façon plus satisfaisante que sous le régime actuel. Le problème soulevé par la réforme fiscale se complique encore du fait qu'il s'ajoute au problème du niveau général des revenus des impôts; nous espérons que ces deux problèmes peuvent être maintenus séparés lors de la discussion du Livre Blanc.



We will not engage in carping criticism of the White Paper in this submission. Nor, on the other hand, will we shirk our duty by failing to point out the glaring inequities which some of the detailed proposals would create.

We have also tried to make constructive suggestions for their improvement.

The major problem areas which we see are dealt with in this submission under two general headings: proposals primarily affecting the real estate industry; and proposals affecting businessmen generally, including ourselves.

We have attempted to avoid unduly elaborate or technical discussion. Representatives of UDI are available to discuss any aspect in greater detail.

#### SUMMARY OF COMMENTS AND RECOMMENDATIONS

This section contains a summary of the major recommendations and comments of the Urban Development Institute (Canada) regarding the Government Proposals for Tax Reform.

This summary is cross-referenced to more fully-detailed explanations of UDI's points-of-view which are presented in the next section.

#### 1. PROPOSALS PRIMARILY AFFECTING THE REAL ESTATE INDUSTRY

##### A) *Separate Depreciation Classes for Rental Buildings Costing \$50,000 or More* (Page 13 : A)

The proposal in paragraph 5.17 of the White Paper to establish separate depreciation classes for each rental building costing \$50,000 or more discriminates against owners of rental real estate, as compared with owners of other depreciable property. It would reduce the supply of housing and produce other adverse economic effects. Rather, the provision of adequate rental housing for Canadians must be given high priority through appropriate incentives. If this proposal is not extended to all types of depreciable property it should be abandoned entirely. In any event, it should not be applied retroactively.

##### B) *Restrictions on Off-Setting Losses on Revenue-Producing Properties Against "Other Income"* (Page 15 : B)

The restrictions proposed in paragraph 5.17 on off-setting losses from revenue-producing properties,

Nous ne nous lancerons pas dans une critique acerbe du Livre Blanc dans ce mémoire. Pas plus que nous n'oublierons notre devoir en manquant de faire remarquer les injustices évidentes que certaines des propositions entraîneraient.

Nous avons également essayé de faire des suggestions constructives pour améliorer les propositions.

Ce que nous considérons comme les problèmes les plus sérieux a été traité dans ce mémoire sous deux têtes de chapitre: propositions touchant d'abord l'industrie immobilière; et propositions touchant les hommes d'affaires en général, y compris nous-mêmes.

Nous nous sommes efforcés d'éviter toute discussion trop poussée ou trop technique. On pourra consulter des représentants de l'UDI pour tout renseignement supplémentaire.

#### SOMMAIRE DES COMMENTAIRES ET DES RECOMMANDATIONS

Cette section contient un sommaire des principaux commentaires et recommandations du Urban Development Institute (Canada) au sujet des propositions gouvernementales de réforme fiscale.

Ce sommaire est muni de renvois aux explications plus détaillées des points de vue de l'UDI présentés dans la section qui suit.

#### 1. PROPOSITIONS AFFECTANT D'ABORD L'INDUSTRIE IMMOBILIÈRE

##### A) *Catégories distinctes d'amortissement pour les immeubles locatifs d'un coût de \$50,000 ou plus* (Page 13: A)

La proposition faite au paragraphe 5.17 du Livre blanc visant à l'établissement de catégories distinctes d'amortissement pour les immeubles locatifs d'un coût de \$50,000 ou plus constitue une mesure de discrimination contre les propriétaires d'immeubles locatifs vis-à-vis des autres propriétaires de biens amortissables. Il faudrait plutôt s'assurer une bonne réserve d'immeubles locatifs pour les Canadiens en encourageant efficacement l'investissement dans ces immeubles. Si cette proposition ne s'applique à tous les genres de biens amortissables, on devrait la rejeter complètement. De toute façon, elle ne devrait pas s'appliquer rétroactivement.

##### B) *Restrictions sur la compensation des pertes subies sur des biens rentables à l'aide des «autres revenus»* (Page 15 : B)

Les restrictions proposées au paragraphe 5.17 sur la compensation des pertes subies sur des biens rentables,

or from land held for development, against "other income" offend the principle that taxation should be based upon ability to pay. They ignore the fact that ability to pay is reduced by real estate losses, whether arising from the deduction of capital cost allowances or of carrying charges, in exactly the same manner as by any other losses. These restrictions should be eliminated.

C) *Transitional Provisions*  
(Page 21: C)

The transitional provisions in paragraph 4.79 of the White Paper relating to closely-held corporations will virtually destroy the benefits of the proposed integration system of corporate and individual taxation, particularly in the first few years of its operation. These provisions are unnecessary and should be eliminated.

D) *Taxation of Sales of Residences* (Page 22: D)

The proposal in paragraph 3.19 for taxation of gains on sales of family residences is unsatisfactory in terms of both policy and mechanics. Since the White Paper acknowledges that most gains on sales of residences will be exempt from tax, a complete exemption of all such gains would be preferable.

2. PROPOSALS AFFECTING BUSINESSMEN GENERALLY

A) *Elimination of the Low Rate of Tax for Corporations* (Page 26: A)

Removal of the low rate of tax on the first \$35,000 of corporate income would be unnecessarily hard on small companies.

Under a system of full integration of corporate and individual taxation, it would be possible to preserve the tax incentive provided for smaller corporations by a lower corporate tax on the first \$35,000 of taxable income without undue loss of revenue.

(Page 29 : ii)

Arrangements should be made with the provinces whereby all corporation taxes, federal and provincial,

ou sur des terrains conservés en vue de la construction, au moyen des «autres revenus», déroge au principe selon lequel la taxation devrait être basée sur l'aptitude à payer. Elles ignorent le fait que l'aptitude à payer est diminuée par les pertes immobilières, que ces pertes proviennent de déductions d'allocation de coût en capital ou de frais obligatoires, de la même manière exactement que par toute autre perte. Ces restrictions devraient être éliminées.

C) *Dispositions à l'égard de la transition*  
(Page 21: C)

Les dispositions relatives à la transition, au paragraphe 4.79 du Livre Blanc, en rapport avec les corporations fermées, détruiraient presque complètement les bénéfices du régime proposé de l'intégration de la taxation des corporations et de la taxation personnelle, en particulier au cours des premières années de sa mise en œuvre. Ces propositions sont inutiles et devraient être éliminées.

D) *Taxation de la vente des résidences*  
(Page 22: D)

La proposition du paragraphe 3.19, qui vise à la taxation du gain de capital provenant de la vente des résidences familiales est très peu satisfaisante du côté de la politique et du côté pratique. Puisque le Livre Blanc reconnaît que la plupart des gains réalisés sur la vente des résidences seront exempts d'impôt, nous sommes d'avis qu'il vaudrait mieux que cette exemption s'applique à tous et chacun de ces gains de capital.

2. PROPOSITIONS TOUCHANT LES HOMMES D'AFFAIRES EN GÉNÉRAL

A) *Elimination des taux d'impôt peu élevés pour les corporations*  
(Page 25: A)

Le retrait du taux d'impôt peu élevé sur les 35 premiers mille dollars du revenu des corporations constituerait une mesure trop sévère pour les petites compagnies.

Sous le régime de l'intégration totale de la taxation des corporations et de la taxation personnelle, il serait possible de continuer d'encourager les petites corporations en leur offrant un taux d'impôt de corporation moins élevé sur les 35 premiers mille dollars de leur revenu sans pertes économiques indues.

(Page 27: ii)

On devrait s'arranger avec les provinces pour que tous les impôts de corporation, qu'il s'agisse d'impôts



are fully creditable against shareholders' tax liabilities on dividend distributions.

B) *Corporation Distribution Rule*  
(Page 30: B)

The rule in paragraph 4.27 requiring corporations to distribute earnings within 2½ years in order that shareholders benefit from integration is unnecessary and should be eliminated.

C) *Special Treatment of Widely-Held Corporations*  
(Page 31: C)

The distinction between closely-held and widely-held corporations is unworkable. If it can be shown to be necessary initially to adopt such a distinction, it should be gradually phased out over a period of time. The five-year revaluation rule for shares of widely-held corporations would then be unnecessary.

D) *Dividends in Excess of Undistributed Income on Hand*  
(Page 33: D)

Where a corporation without undistributed income on hand pays dividends, these dividends should not be included currently in the shareholders' income but should be applied in reduction of the cost basis of his shares.

E) *Averaging*  
(Page 34: E)

The proposals in paragraphs 2.54 and 2.59 of the White Paper for relieving individuals from some of the tax penalties on irregular or fluctuating income are unnecessarily restrictive; a threshold of 110 percent of the average income of the four immediately preceding years would provide relief for everyone who really needed it, while eliminating insignificant cases.

F) *Deemed Realization on Change of Residence*  
(Page 35: F)

The proposal to treat individuals who become non-residents as realizing all of their property is unnecessarily harsh. Reasonable alternative procedures are possible to protect Canadian tax revenues.

fédéraux ou provinciaux, puissent, dans leur entier, donner droit à un crédit sur la dette d'impôt des actionnaires lors de la répartition des dividendes.

B) *Règle de répartition des corporations*

La règle du paragraphe 4.27, qui oblige les corporations à répartir leurs bénéfices dans les deux ans et demi qui suivent l'année au cours de laquelle ils ont été réalisés, de manière à ce que les actionnaires aient droit aux avantages de l'intégration, n'est pas nécessaire et devrait être éliminée.

C) *Traitement particulier des corporations ouvertes*  
(Page 30: C)

La distinction entre les corporations fermées et les corporations ouvertes n'est pas pratique. Si l'on réussit à prouver que cette distinction devrait se faire pour les premières années du nouveau régime, on devrait la répartir sur une certaine période de temps. La règle de la ré-évaluation quinquennale touchant les actions des corporations ouvertes deviendrait alors inutile.

D) *Dividendes excédant le revenu disponible non réparti*  
(Page 32 : D)

Dans le cas où une corporation sans revenu disponible non réparti verse des dividendes, ces dividendes ne devraient pas être inclus au fur et à mesure au revenu des actionnaires, mais plutôt appliqués à la réduction du coût de base des actions de la corporation.

E) *Étalement*  
(Page 32 : E)

Les propositions des paragraphes 2.54 et 2.59 du Livre Blanc visant à soulager les individus de certains des fardeaux fiscaux pesant sur les revenus irréguliers ou variables contiennent des restrictions inutiles; un seuil de 110 pour cent du revenu moyen pour les quatre années précédant l'année en question soulagerait quiconque en a besoin tout en éliminant les cas sans importance.

F) *Réalisation supposée et migration*  
(Page 33: F)

La proposition visant à ce que toute personne quittant le Canada soit taxée comme si elle avait réalisé tous ses bénéfices sur les biens laissés au pays au moment de son départ est beaucoup trop sévère. Il est d'autres choix possibles pour protéger les revenus fiscaux du Canada d'une façon raisonnable.

G) *Entertainment Expenses*

(Page 37: G)

The proposals in respect of entertainment expenses and convention expenses are unrealistic and unnecessary; existing law, properly administered, can deal quite adequately with any abuses in respect of claims for such expenses.

H) *Valuation of Assets on Valuation Day*

(Page 38: H)

Consideration should be given to the establishment of rules which will reduce the number of possible controversies over the valuation of assets at the commencement of the new system. Where assets have declined in value before the commencement date, such valuation should be made on a higher of cost or market basis, in order to avoid payment of tax when a loss has actually been incurred.

I) *Consolidated Returns*

(Page 40: I)

A system of consolidated returns or some acceptable alternative must be provided, in order to ensure reasonable equity in the tax system for groups of corporations.

J) *Rates of Individual Tax*

(Page 43: J)

The proposed rate of graduation of income tax rates for individual taxpayers with taxable incomes of \$10,000 and up is too steep. It should rise more gradually and the maximum of 50 percent (which we approve) should not be reached until a much higher level than the proposed one of \$24,000.

## DETAILED COMMENTS AND RECOMMENDATIONS

## 1. PROPOSALS PRIMARILY AFFECTING THE REAL ESTATE INDUSTRY

A) *Separate Depreciation Classes for Rental Buildings Costing \$50,000 or More*

This proposal is obviously designed to eliminate the deferral of recaptured capital cost allowances or of terminal losses on the sale of a building as long as the vendor continues to own other buildings of the same class. It is also intended to eliminate the situation which arises where an individual sells the only building which he owns but is able to avoid recapture of capital cost allowances by acquiring another building before the end of the year. However, the solution proposed,

G) *Frais de représentation*

(Page 35: G)

Les propositions ayant trait aux frais de représentation et aux coûts des congrès ne sont pas réalistes ni nécessaires; la loi actuelle, bien appliquée, suffit amplement au règlement d'abus à l'égard de réclamations de dépenses de ce genre.

H) *Estimation des valeurs le jour de l'évaluation*

(Page 36: H)

On devrait s'efforcer d'établir des règles permettant de résoudre le nombre des controverses possibles au sujet de l'évaluation des valeurs au début du nouveau régime. Si les valeurs ont diminué avant la date d'entrée en vigueur du nouveau régime, cette évaluation devrait s'accomplir sur une base de coût ou de marché plus élevée, de manière à éviter un paiement d'impôt dans le cas où une perte réelle aurait été subie.

I) *Déclarations consolidées*

(Page 38: I)

On devrait mettre sur pied un système de déclarations consolidées, ou tout autre système analogue, pour conférer une équité raisonnable au système fiscal à l'égard des groupes et des corporations.

J) *Taux d'imposition individuelle*

(Page 40: J)

Le taux proposé d'augmentation des taux d'imposition à l'égard des contribuables particuliers dont les revenus imposables sont de \$10,000 ou plus montent trop rapidement. Il devrait s'élever par étapes plus lentes, et l'on ne devrait atteindre le maximum de 50 pour cent (que nous approuvons) qu'à un niveau beaucoup plus élevé que le revenu de \$24,000 proposé.

## COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉS

## 1. PROPOSITIONS TOUCHANT D'ABORD L'INDUSTRIE IMMOBILIÈRE

A) *Catégories distinctes d'amortissement pour les immeubles locatifs d'un coût de \$50,000 ou plus*

Cette proposition a nettement pour objectif d'éliminer le report de coûts en capital récupérés ou de pertes terminales sur la vente d'un immeuble tant que le vendeur reste propriétaire d'autres immeubles de la même catégorie. Elle a aussi pour but de décourager un individu de vendre le seul immeuble qu'il possède mais d'éviter que l'État ne récupère l'allocation du coût en capital en se portant acquéreur d'un autre immeuble avant la fin de l'année. Toutefois, la



establishing separate depreciation classes for each rental building costing \$50,000 or more, is flagrantly discriminatory against owners of rental real estate. If the present law is regarded as creating unwarranted tax advantages (which we deny), it is equally incongruous that the owner of, say, two very substantial paper mills with equipment costing many millions of dollars can defer recapture of capital cost allowances on the sale of one of his plants as long as he continues to own the other. If the principle of establishing separate classes for property costing over \$50,000 is sound, equity requires that it would have to be applied without discrimination to all classes of depreciable property rather than being confined to building held for rental.

In addition, there are a number of adverse economic effects which would result from implementation of this proposal. It is obvious that the actual economic depreciation of each rental property does not occur at the same rate. In fact, some properties depreciate in value while others do not, or may even appreciate because of inflationary pressures, increased building costs, increased interest rates, etc. If only buildings that have diminished in value can be sold without adverse tax consequences, there will be a pronounced tendency for the owners of other properties to hold them indefinitely, rather than offering them on the market, creating an undesirable illiquidity in the real estate market. It is a normal pattern for investment properties to be sold and replaced by other real estate investments and the depreciation rules proposed in paragraph 5.17 of the White Paper will restrain this normal activity.

Nor can there be any doubt that the proposal would destroy some existing incentives for the ownership of rental housing. In view of the current housing situation, the importance of establishing appropriate incentives to increase the supply of housing must be considered of paramount importance, overriding minor considerations of tax equity. As the White Paper points out in paragraph 1.10:

"The second main objective of tax reform is to see that the tax system does not interfere seriously with economic growth and productivity. Taxes by their nature cannot always promote all our economic goals but they should interfere as little as possible with incentives to work and invest and with the directions our economy follows in meeting demands of consumers and foreign markets."

solution proposée, qui veut l'établissement de catégories distinctes pour chacun des immeubles locatifs d'un coût de \$50,000 ou plus, constitue une mesure de discrimination flagrante contre les propriétaires d'immeubles locatifs. On considère peut-être que la loi actuelle donne droit à des avantages fiscaux injustifiés (ce avec quoi nous ne sommes pas d'accord), mais il est également inadmissible que le propriétaire de, disons, deux usines de papier importantes munies d'un équipement d'une valeur de plusieurs millions de dollars puisse différer la récupération de l'allocation du coût en capital sur la vente de l'une de ses usines tant et aussi longtemps qu'il demeure propriétaire de l'autre. Si le principe voulant l'établissement de catégories distinctes pour les biens d'une valeur supérieure à \$50,000 est sensé, l'équité exige qu'il s'applique sans discrimination à chacune des catégories de biens amortissables plutôt que de n'affecter que les immeubles locatifs.

De plus, la mise en vigueur de cette proposition entraînerait un certain nombre de conséquences économiques néfastes. Il est bien évident que le taux véritable de dépréciation des biens amortissable varie avec chaque immeuble. En fait, certains biens perdent de leur valeur alors que d'autres restent stationnaires ou même reprennent de la valeur à cause des pressions de l'inflation, de la hausse des coûts de construction, des taux d'intérêt, etc. Si seuls les immeubles qui ont perdu de la valeur peuvent se vendre sans conséquences fiscales néfastes, les propriétaires vont conserver leur bien indéfiniment au lieu de le mettre sur le marché, immobilisant ainsi le marché immobilier, ce que personne ne souhaite. Il est normal que les biens à investissement se vendent et se remplacent par d'autres investissements immobiliers, et les règlements concernant l'amortissement proposés au paragraphe 5.17 du Livre Blanc retarderont le cours normal de cette activité.

Il ne fait aucun doute non plus que cette proposition détruirait certains facteurs encourageant la possession d'immeubles locatifs. La pénurie actuelle du logement devrait nous pousser à encourager la possession d'immeubles locatifs plutôt qu'à ergoter sur des questions mineures d'équité fiscale. Comme le fait remarquer le Livre Blanc au paragraphe 1.10:

«Le second objectif principal de la réforme est de veiller à ce que le régime fiscal n'entrave pas gravement le développement économique et la productivité. Les impôts, en raison de leur nature, ne peuvent pas toujours promouvoir l'ensemble de nos buts économiques, mais ils doivent s'opposer le moins possible aux incitations au travail et à l'investissement et aux directions que suit notre économie pour satisfaire à la demande des consommateurs et des marchés étrangers.»

Recognition is given in paragraph 1.11 of the White Paper to the fact that tax laws have long been used to provide incentives and the White Paper states:

"The government believes they should continue to be so used in a number of specific ways that are clearly understood and justified."

*The provision of adequate rental housing for Canadians must be given high priority through appropriate incentives.* In any event, this proposal and the other matters dealt with in paragraph 5.17 should, in our view, apply only to newly-acquired property. It seems unfair to impose these restrictions retroactively.

**B) Restrictions on Off-Setting Losses on Revenue-Producing Properties Against "Other Income"**

The second proposal, prohibiting a taxpayer from deducting from other income a loss from holding property if that loss is created by capital cost allowance, is somewhat ambiguous and unclear. There are at least three possible interpretations of the expression "other income," as used in paragraph 5.17.

(i) It may refer to income from other income-producing real estate, so that an investor holding a number of buildings for rental purposes would be precluded from deducting the losses suffered in respect of some of these buildings from the profits realized on the others. We see no reason whatever why investors in real estate should be discriminated against in this manner and we presume that it is not the government's intention to deny investors in real estate the right to aggregate gains and losses in this manner.

(ii) It may apply to income from other real estate sources, such as profits from the construction and sale of houses, sale of vacant land, either en bloc or as serviced building lots, or from contracting businesses. Since these activities are an integral part of many large real estate operations, we believe that any losses suffered in real estate investment should be off-set currently against profits from these activities, in order to arrive at a fair determination of the annual income upon which tax should be levied.

(iii) The comments in paragraph 5.16 of the White Paper suggest that the reference to "other income" is intended to refer to income from sources which are

Le Livre Blanc reconnaît, au paragraphe 1.11, que les lois fiscales sont depuis longtemps utilisées comme moyen d'encouragement et déclare que:

«Le gouvernement estime que l'on devrait continuer de s'en servir dans des cas déterminés, lorsqu'une intervention de ce genre est bien comprise et pleinement justifiée.»

*La disposition sur la quantité adéquate d'immeubles locatifs pour les Canadiens devrait revêtir une importance primordiale en insistant sur des façons appropriées d'en encourager la réalisation.* De toute façon, cette proposition et les autres sujets traités au paragraphe 5.17 devraient, à notre avis, ne s'appliquer qu'aux biens nouvellement acquis. Il semble injuste d'imposer ces restrictions rétroactivement.

**B) Restrictions sur la compensation des pertes subies sur des biens rentables à l'aide des «autres revenus»**

La deuxième proposition, qui interdit au contribuable de déduire de ses autres revenus une perte résultant de la possession d'un bien lorsque cette perte serait imputable à l'allocation du coût en capital, est assez ambiguë et imprécise. L'expression «autres revenus», telle qu'employée au paragraphe 5.17, peut s'interpréter d'au moins trois manières différentes.

(i) Elle peut renvoyer à un revenu gagné d'une autre possession immobilière rentable, de sorte qu'un acheteur possédant un certain nombre d'immeubles pour fins de location n'aurait pas le droit de déduire les pertes subies à l'égard de certains immeubles des bénéfices réalisés sur les autres.

Nous ne voyons aucune raison pour que se fasse une telle discrimination contre les acheteurs de biens immobiliers, et nous présumons que le gouvernement n'a pas l'intention de priver les acheteurs de biens immobiliers du droit d'accumuler ainsi leurs gains et leurs pertes.

(ii) Elle peut renvoyer au revenu provenant d'autres sources immobilières comme les bénéfices sur la construction et la vente de maisons, la vente de terrains vacants, en bloc ou en lopins individuels, ou d'activités d'entrepreneur. Puisque ces activités forment une partie intégrante de plusieurs grandes opérations immobilières, nous sommes d'avis que toute perte subie dans les investissements en biens immobiliers devrait normalement être compensée par les bénéfices provenant de ces activités, de manière à ce que l'on puisse arriver à déterminer de façon équitable le revenu annuel sur lequel l'impôt devrait être levé.

(iii) Les commentaires du paragraphe 5.16 du Livre Blanc semblent indiquer que l'expression «autres revenus» est censée renvoyer à des revenus qui n'ont



wholly unconnected with real estate, such as the income earned by a doctor from his professional practice. The government apparently considers that the right of such a person to off-set his losses from real estate investment from his professional income constitutes a "loophole," but it is not at all clear why it should be so regarded. With the exception of hobby farmers, for whom special provision is made in Section 13 of the Income Tax Act, all other taxpayers are taxed annually upon their net income, calculated after aggregating profits and losses from all sources, which is in accordance with taxation based on their ability to pay, and it is submitted that this the only fair basis upon which tax should be levied.

This proposal seriously violates one of the fundamental principles of both the existing and the proposed tax systems, namely, the principle that each taxpayer is required to pay tax on his net gain or loss each year from all sources of income or profit motivated activities. The rule as proposed seems to be based on the assumption that any property loss, including a loss arising from the deduction of depreciation or capital cost allowances, is somehow contrived by the person who suffers the loss and it is an illusion that exists only for tax purposes. However, the development and rental of real estate very often does result in true economic losses which it would be unreasonable not to recognize for tax purposes. To deny deduction of losses resulting from real estate rental operations, while similar losses are allowed in respect of other businesses and investments, is to impose an unreasonable penalty on the real estate industry by applying a double standard. In addition, viewed in terms of investment incentives, a regular allowance of depreciation to persons who invest capital in real estate developments must be regarded as an important method of promoting an adequate investment response. In particular, the importance of providing rental housing over the next decade requires the preservation of the existing incentives to investment whether by individuals or corporations primarily engaged in the real estate industry or by individuals who derive the bulk of their incomes from sources unconnected with real estate. Indeed, the existence of such individuals as potential investors in rental real estate is a major force in expanding the supply of rental housing for the benefit of the whole country.

absolument rien à voir avec les biens immobiliers, tel que le revenu qu'un médecin tire de sa pratique professionnelle. Il semblerait que le gouvernement considère que le droit qu'a une personne de compenser ses pertes en investissements en biens immobiliers par un revenu provenant de son travail professionnel constitue l'une des échappatoires», mais on ne sait pas trop bien pourquoi le gouvernement pense ainsi. A l'exception des cultivateurs dilettantes, à l'intention desquels une disposition spéciale est prise à la section 13 de la Loi de l'impôt sur le revenu, tout contribuable paie un impôt annuel sur son revenu net calculé une fois que les gains et les pertes de toutes sources ont été accumulés, ce qui veut dire une imposition basée sur son aptitude à payer, ce qui, à notre avis, constitue la seule manière équitable de lever les impôts.

Cette proposition déroge gravement à l'un des principes fondamentaux du régime fiscal actuel et de celui que l'on propose, le principe selon lequel tout contribuable est censé payer chaque année un impôt sur tout gain ou perte net provenant de chacune de ses sources de revenu ou de ses activités à but lucratif. La règle proposée semble reposer sur l'idée que toute perte de bien, y compris une perte provenant de la déduction d'un amortissement ou de l'allocation du coût en capital, est en quelque sorte inventée de toute pièce par la personne qui la subit et constitue une illusion qui n'existe que pour fins d'impôts. Cependant, la construction et la location de biens immobiliers locatifs entraînent très souvent des pertes d'argent réelles qu'il serait déraisonnable de ne pas reconnaître pour fins d'impôts. Refuser les déductions sur les pertes résultant de la location réelle de biens immobiliers, alors que des pertes semblables sont prises au sérieux dans d'autres genres de commerce et d'investissement revient à imposer une pénalité déraisonnable à l'industrie immobilière en appliquant des mesures doubles. De plus, considérée au point de vue de l'encouragement de l'investissement, une indemnité régulière sur l'amortissement en faveur de ceux qui investissent des capitaux dans la construction immobilière devrait être considérée comme une façon importante d'obtenir la quantité d'investissement requise. D'une façon plus particulière, si l'on veut s'assurer une quantité suffisante d'immeubles locatifs pour la prochaine décennie, il faudra préserver les méthodes actuelles d'encouragement de l'investissement des individus ou des corporations impliqués d'abord et avant tout dans l'industrie immobilière ou encore des individus dont les sources principales de revenu n'ont rien à voir avec l'immeuble. En fait, l'existence de ces individus susceptibles de devenir actionnaires de l'industrie immobilière locative constitue l'un des principaux facteurs qui nous permettent d'augmenter le nombre des logements pour le plus grand bien du pays entier.

If a manufacturing company owns and occupies a building, it would appear that it would be entitled to deduct from its manufacturing income any loss created by deduction of capital cost allowances, interest or property taxes incurred through the ownership of the building. However, if the same building were owned by a different company and leased to the manufacturing company it would appear that the owning company would be prohibited from deducting the identical loss from its other income, under the proposal outlined in the White Paper, paragraph 5.17. Surely it is grossly unfair to treat the identical building in two completely different ways depending on the ownership. This is a clear example of discrimination against real estate investment.

A proposal is also made in paragraph 5.17 of the White Paper that a taxpayer be prohibited from deducting from other income losses arising from holding property, if those losses are created by deduction of interest or property taxes. The members of the Institute would be gravely affected by any such provision, which we consider unfairly discriminates against real estate developers.

It is not at all clear how the proposal would work in the case of land which is acquired for the purpose of erecting buildings which are to be held as investments. If interest and municipal realty taxes paid while the land is being held and made ready for such development cannot be deducted currently as they are incurred, it would seem to follow that they would have to be capitalized and added to the cost of the land. However, in that event, no deduction would ever be granted for these costs, since the cost of land is not amortizable under capital cost allowance regulations. This result was surely not intended by the government.

In the case of land which is held for ultimate resale, generally in the form of serviced building lots, the proposal in paragraph 5.17 is apparently designed to defer deduction of the carrying charges until the land has been sold. Many members of the Institute have substantial "land banks," consisting of large tracts of land which have been acquired for future use, where it is not at all clear whether they will ultimately be sold or retained. Any rule requiring capitalization on carrying costs would be difficult to apply to such landholdings.

Moreover, even if it were clear at the outset that specific land is being held for resale, rather than for the development of rental property as an investment, the proposal would be contrary to sound tax policies, in our view. Our members cannot carry on business on

Il semblerait qu'une compagnie de fabrication occupant un édifice dont elle est propriétaire devrait avoir le droit de déduire de son revenu d'exploitation toute perte provenant d'une déduction d'allocation de coût en capital, de l'intérêt ou de l'impôt foncier encourus attachés à la possession de l'édifice. Toutefois, si cet édifice appartenait à une autre compagnie, qui le louerait à la compagnie de fabrication, il semblerait que la compagnie propriétaire ne devrait pas avoir le droit de déduire des pertes du même ordre de ses autres revenus, si l'on en croit la proposition expliquée au paragraphe 5.17 du Livre Blanc. Il est grossièrement injuste de traiter un seul et même édifice de deux manières différentes selon le propriétaire. Cela constitue un exemple non équivoque de discrimination contre les constructeurs d'immeubles.

On ne sait pas au juste comment cette proposition pourrait s'appliquer dans le cas où l'on se porterait acquéreur d'un terrain dans l'intention d'y ériger des immeubles destinés à être gardés en tant qu'investissements. Il semblerait que si l'intérêt et les taxes foncières municipales encourus alors que le terrain est en préparation ne peuvent pas être payés à mesure, on devrait les capitaliser et les ajouter au coût du terrain.

Dans cette éventualité, toutefois, aucune déduction ne devrait être accordée sur ces coûts puisque le coût du terrain n'est pas amortissable d'après les règles de l'allocation du coût en capital. Ce n'est certainement pas ce à quoi voulait en arriver le gouvernement.

Dans le cas d'un terrain que l'on possède en vue de le revendre éventuellement, généralement sous forme de lopins individuels, la proposition du paragraphe 5.17 semblerait différer la déduction des frais obligatoires jusqu'au moment de la vente. Plusieurs membres de l'Institut possèdent des «banques de terrain» considérables consistant en de larges étendues de terrain acquises pour utilisation ultérieure et dont ils ne savent pas s'ils en demeureront propriétaires ou s'ils finiront par les revendre. Toute règle exigeant la capitalisation des frais obligatoires poserait des problèmes d'application dans chaque cas particulier.

De plus, même si l'on savait de façon certaine au départ que telle étendue de terrain est destinée à être revendue plutôt qu'à être utilisée pour la construction de biens locatifs considérés comme investissements, la proposition serait contraire à une politique fiscale



a day-to-day basis, acquiring only those lands upon which they propose to build immediately; the acquisition of lands on an orderly basis, several years before they are required, is a characteristic feature of modern real estate development and one which results in substantial reduction in over-all costs of operation, to the benefit of the consumer. The very substantial carrying costs incurred in respect of holding such lands obviously reduce the developer's ability to pay taxes.

It would be absurd, in our view, to impose the same tax upon a developer with, say, \$100,000 of net rental income, who does not have any other activities, as on another developer who has the same amount of rental income, but who is paying \$50,000 per year in interest and realty taxes on land held for future sale.

The proposal in the White Paper is obviously based upon the accounting principle of matching revenues and expenditures. However, it should not be assumed that in all cases the carrying charges on land held for resale should be capitalized, rather than deducted currently, under generally accepted accounting principles. Capitalization of such charges is permitted only if the cost of the land, including capitalized carrying charges, does not exceed the net realizable market value, and it should never be assumed that such carrying costs are automatically reflected in an enhanced fair market value.

In any event, there are factors which should be taken into account for tax purposes which are ignored for accounting purposes. As the Royal Commission on Taxation states in Vol. IV at page 220, "The concept of income for tax purposes has unique characteristics which are frequently at variance with accounting concepts." Taxation of annual income on the basis of ability to pay is more clearly imposed when carrying charges on land are deducted currently.

### C) *Transitional Provisions*

It is implied in paragraph 4.79 of the White Paper that, if a closely-held corporation holds land for resale, the value of which at the commencement of the new tax system exceeds its cost, and if this land is sold after the commencement date, only the corporate tax on that portion of the profit which exceeds the value of the land on the commencement date will be regarded as creditable against the income tax liability of the shareholders. It seems petty to

sensée, à notre avis. Nos membres ne peuvent administrer leurs affaires au jour le jour et ne se porter acquéreurs que des terrains sur lesquels ils ont l'intention de construire immédiatement; l'acquisition ordonnée de terrains plusieurs années avant que l'on s'en serve constitue l'une des caractéristiques de la construction immobilière moderne, et comme elle se traduit par une réduction substantielle des frais généraux d'exploitation, elle revient finalement à l'avantage du consommateur. Les frais obligatoires très onéreux encourus du simple fait de la possession de ces terrains rendent manifestement le constructeur moins apte à payer ses impôts.

Il serait absurde, à notre avis, d'exiger d'un constructeur dont le revenu net de location serait de, disons \$100,000, et qui ne s'adonnerait à aucune autre activité, un impôt égal à celui que l'on percevrait d'un autre constructeur dont le revenu de location serait le même, mais qui devrait verser \$50,000 par année en intérêts et en taxes foncières sur un terrain qu'il a l'intention de revendre.

La proposition du Livre Blanc, de toute évidence, a pour fondement le principe comptable de l'équilibre entre les revenus et les dépenses. Il ne faudrait pas présumer, cependant, qu'on devrait dans tous les cas capitaliser les frais obligatoires des terrains retenus pour la revente plutôt que de les déduire au fur et à mesure selon les principes comptables généralement acceptés. La capitalisation de ces frais obligatoires capitalisés, n'excède pas le revenu net réalisable sur le marché, et on ne devrait jamais présumer que ces frais obligatoires se reflètent automatiquement en une valeur marchande équitablement accrue.

A toute éventualité, certains facteurs dont on devrait tenir compte pour fins d'impôts sont ignorés pour des raisons de comptabilité. Comme le déclare la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, volume IV «L'idée que l'on se fait des revenus pour fins d'impôts comporte des caractéristiques uniques qui diffèrent parfois des conceptions comptables.» La taxation du revenu annuel en tenant compte de l'aptitude à payer se détermine plus clairement lorsque les frais obligatoires d'un terrain sont déduits au fur et à mesure.

### C) *Dispositions à l'égard de la transition*

Le paragraphe 4.79 du Livre blanc laisse entendre que dans le cas où une corporation fermée garderait pour la revente un terrain dont la valeur excéderait le prix au début du nouveau régime fiscal et où le terrain serait revendu une fois le nouveau régime en vigueur, seul l'impôt de corporation de la partie du bénéfice excédant la valeur du terrain le jour de l'entrée en vigueur du régime serait considérée comme donnant un crédit sur l'impôt sur le revenu des actionnaires. Il

treat the tax paid on that portion of the profit which accrued up to the commencement date as entirely non-creditable. This assumes that the enactment of the proposed new system of taxation brings such overwhelming benefits to shareholders as compared with the present system, that shareholders of companies with profits accrued but unrealized under the present system can be deprived of these benefits of creditable tax.

However, this view ignores the obvious advantages of the partial integration which is available to shareholders under our present law, through the lower corporate tax rate on the first \$35,000 of annual income and the 20 percent dividend tax credit, both of which benefits are to be removed under the White Paper proposals. In their desire to prevent taxpayers from benefiting unduly from the transition to the new system, the draftsmen of the White Paper have actually put taxpayers who realize profits of this type after the commencement date in a much worse position than if they had realized these profits and paid tax on them before the commencement date.

This problem is by no means confined to inventories held for resale; paragraph 4.79 also attempts to apply the same unsatisfactory principle to depreciable property and goodwill. The proposal is retroactive in effect, contrary to the general spirit of the White Paper and, in addition, it discriminates against industries like ours with substantial holdings of depreciable property. We consider that a somewhat broader vision on the part of the draftsmen would considerably enhance the proposals and would assist in overcoming some of the difficult problems involved in transition to the new system.

#### D) *Taxation of Sales of Residences*

Paragraph 3.19 of the White Paper proposes taxation of capital gains realized on the sale of the taxpayer's own residence, to the extent that such gains exceed \$1,000 for each year of ownership. This proposal is one which will affect many individual taxpayers over the years. Whilst it might appeal to the hard logic of the proponents of the new tax legislation, it is one of the proposals in the White Paper which we consider to be completely unnecessary.

In particular, it would appear that no consideration has been given to the following matters:

semble mesquin de considérer comme ne donnant droit à aucun crédit l'impôt perçu sur la portion des bénéfices courus avant la date de l'entrée en vigueur. Cela implique que la ratification du nouveau régime fiscal procurera aux actionnaires des bénéfices tellement supérieurs à ceux que leur permet le régime actuel, que les actionnaires des compagnies dont les bénéfices ont couru, sans toutefois se réaliser, sous le régime actuel pourront bien se priver de ces bénéfices donnant droit à un crédit.

Cette manière de voir les choses, cependant, ne tient pas compte des avantages de l'intégration partielle qui est offerte aux actionnaires par la loi actuelle grâce à un taux d'imposition moins élevé pour les corporations sur les 35 premiers mille dollars de leur revenu annuel et au crédit d'impôt de 20 p. 100 sur les dividendes, deux sources de bénéfices qui ne se retrouvent pas dans les propositions du Livre blanc. Afin d'empêcher le contribuable de profiter indûment de la transition entre les deux régimes, les auteurs du Livre blanc mettent le contribuable qui réalise des bénéfices de ce genre après la date de l'entrée en vigueur dans une position encore moins avantageuse que s'il avait réalisé ces profits et s'il en avait payé l'impôt avant cette date.

Ce problème est loin de ne concerner que les stocks conservés en vue de la revente; le paragraphe 4.79 tente également d'appliquer ce principe peu satisfaisant aux biens amortissables et à l'achalandage. L'effet de la proposition est rétroactif, ce qui va à l'encontre de l'esprit général du Livre blanc, et, de plus, la proposition constitue une mesure de discrimination contre des industries comme la nôtre, qui possèdent des quantités considérables de biens amortissables. Nous sommes d'avis que si les auteurs des propositions regardaient un peu plus loin, les propositions s'amélioreraient et permettraient de solutionner certains des problèmes que pose la transition entre les deux régimes.

#### D) *Taxation de la vente des résidences*

Le paragraphe 3.19 du Livre blanc propose la taxation de gains de capital provenant de la vente de la résidence privée d'un contribuable en établissant un impôt qui ne frapperait que la partie du bénéfice qui excède \$1,000 par année de possession. Cette proposition affectera plusieurs contribuables au cours des années à venir. Même si cette proposition peut sembler découler de la logique la plus stricte aux défenseurs de la nouvelle législation, elle nous semble à nous complètement inutile.

Il nous semblerait, en particulier, que l'on n'a pas tenu compte des questions suivantes:



(i) Losses on homes should be deductible. For example, it is illogical to tax a man who sells his house at a profit but not to allow a deduction for the man who sells his house at a loss.

(ii) The taxation of gains on the sale of residences will have the effect of causing people to consider more carefully whether or not they should sell their small house and move to a larger house. As such, it will restrict the amount of lower-priced housing on the market, which is socially undesirable in view of the present low-priced housing shortage.

(iii) People should be encouraged to save their money by purchasing houses as it is generally considered to be a desirable form of saving. The proposal does nothing to encourage young couples to make the sacrifice and, if anything, tends to add discouragement to an already difficult undertaking.

(iv) No provision has been made for the deductibility of selling, legal and moving expenses before calculating the resulting capital gain.

(v) If a person has a growing family, it is often necessary that he move to a larger home. He must then pay capital gains tax on the sale of his old home if such sale results in a gain greater than the proposed exemption. He may therefore be discouraged from acquiring a bigger house. This would appear to be an indirect tax on fertility, an asset one would have thought would be immune from tax.

(vi) In many parts of Canada the capital gain that is made is illusory in that the person has to pay an increased price to invest in his new home. No cash is left in his pocket, the inflationary gain eaten up by the inflated price of the new house.

(vii) No provision is made for regional variations in establishing the \$1,000 allowance. In Toronto, in which approximately two million Canadians reside, the average price of a house has increased by almost \$3,000 per year between 1966 and 1969. It is appreciated that it would be extremely difficult to establish regional allowances but is it fair to ignore such a large concentration of the population in the interests of legal neatness?

Many taxpayers will seek to minimize their tax liability by collecting invoices for improvements over many years. Invoices, receipts, and scraps of paper

(i) Les pertes subies sur les maisons d'habitations devraient être déductibles. Il n'est pas logique, par exemple, de taxer un individu qui vend sa maison avec bénéfice et de ne pas accorder une déduction à celui qui la vend à perte.

(ii) L'effet de la taxation des gains provenant de la vente des résidences sera d'amener les gens à y penser deux fois avant de vendre une petite résidence pour emménager dans une plus grande. Les résidences peu chères seront plus rares sur le marché, ce qui n'est pas souhaitable sur le plan social si l'on songe à la pénurie actuelle de logement à bon marché.

(iii) On devrait encourager les gens à économiser leur argent en achetant une maison, méthode d'économie généralement reconnue comme souhaitable. La proposition ne fait rien pour encourager les jeunes couples à faire les sacrifices nécessaires, tendant plutôt, au fait, à les dissuader d'une initiative qui est déjà assez difficile par elle-même.

(iv) Aucune disposition ne mentionne la déduction des frais de vente, de contrat et de déménagement avant le calcul du gain de capital net.

(v) Une famille qui grandit doit souvent emménager dans une maison plus grande. Le chef de famille doit alors payer un impôt sur un gain de capital provenant de la vente de sa maison si ce gain excède l'exemption proposée. Cela peut le décourager d'emménager dans une maison plus grande. Il semblerait que l'on soit en présence d'un impôt indirect sur la fertilité, un actif que nous avons toujours cru non imposable.

(vi) Dans plusieurs régions du Canada, le gain de capital n'est qu'une illusion en ce sens que l'individu doit payer une somme accrue pour investir dans sa nouvelle maison. Il ne lui reste aucun comptant en poche, son gain inflationniste étant gobé par le coût inflationniste de sa nouvelle demeure.

(vii) On n'a pas songé aux fluctuations régionales en fixant l'indemnité de \$1,000. A Toronto, où demeurent à peu près deux millions de Canadiens, le coût moyen d'une maison a augmenté de presque \$3,000 par année de 1966 à 1969. Nous nous rendons compte qu'il serait très difficile de tenir compte des variations régionales dans l'établissement des indemnités, mais est-il juste d'ignorer une concentration de population de cette importance au profit de la simplicité légale?

Plusieurs contribuables tentent de faire baisser leur impôt en collectionnant des factures relatives à des améliorations apportées à leur bien sur une période

(whether for bona fide improvements or not, we suggest) be retained in perpetuity for eventual contestation with the Revenue assessor. Everyone will seek to develop to the full the proposed reductions arising out of the roll-over provisions. In due time, case law will establish further precedents and variations. Efforts will probably be made in future legislation to clarify the proposal further and to meet many of the apparent loopholes and anomalies. One therefore naturally asks why all the fuss and bother (which costs every taxpayer money); is it honestly worth while trying to make this section workable?

The administrative costs of ensuring that all tax is collected must surely exceed any potential gain for the Department of National Revenue.

It is our belief that the number of Canadian taxpayers "dealing" in self-occupied residences must be miniscule. We therefore suggest that any gain realized on the sale of a dwelling which constitutes an individual's only or main residence owned by him should be exempt from tax. This is in accordance with the provisions of Section 29 of the United Kingdom Finance Act of 1965.

## 2. PROPOSALS AFFECTING BUSINESSMEN GENERALLY

### A) *Elimination of the Low Rate of Tax for Corporations*

(i) We are greatly concerned about the removal of present incentives to small incorporated businesses arising from the preferred rate of corporate tax on the first \$35,000 of annual taxable income. We note that the government has seen fit to propose a continuation of considerable tax incentives to certain industries in the country which are regarded as contributing especially to the promotion of the national interest. However, at the same time, the government proposes to eliminate a major incentive offered to small businessmen to put forth additional effort, to reinvest their profits, and to develop profitable enterprises which will benefit all Canadians through increased employment and a higher standard of living. We believe that small business will fill the number of important roles in the Canadian economy that cannot be satisfactorily assumed by large public corporations or by government. It seems unreasonable to place all small businessmen in the same category as the largest Canadian corporations for tax purposes, particularly when the small busi-

ness of several years. Ils conservent à perpétuité factures, reçus, bouts de papiers (que les améliorations soient réelles ou pas, ajoutons-nous) au cas où ils pourraient servir lors d'une contestation avec le répartiteur de revenu. Chacun essaiera de tirer le meilleur parti possible des réductions proposées. Au bon moment, des lois établiront de nouveaux précédents et de nouvelles variations. On fera probablement des efforts, lors de la préparation de la législation future, pour éliminer certaines échappatoires et certaines anomalies. On se demande à quoi peuvent servir toutes ces complications et tout ce trouble (pour lesquels, en définitive, doit payer chaque contribuable); en toute honnêteté, vaut-il vraiment la peine de tenter de mettre de l'ordre dans cette section?

Les frais administratifs nécessaires pour s'assurer que tout l'impôt auquel l'État a droit sera perçu excéderont le gain éventuel que pourrait en retirer le ministère du Revenu national.

Nous croyons que le nombre de contribuables canadiens qui « spéculent » sur leur résidence est minuscule. Nous recommandons donc que les gains provenant de la vente d'une résidence ne soient pas imposables dans le cas où la résidence constitue la seule demeure d'un individu ou sa résidence principale. Cette disposition figure à la Section 29 du United Kingdom Finance Act de 1965.

## 2. PROPOSITIONS TOUCHANT LES HOMMES D'AFFAIRES EN GÉNÉRAL

### A) *Élimination des taux d'impôt peu élevés pour les corporations*

(i) Nous nous inquiétons grandement de la disparition des facteurs d'encouragement actuels en faveur des petites entreprises en société, qui bénéficient du taux d'impôt de corporation sur les 35 premiers mille dollars imposables de leur revenu annuel. Nous remarquons que le gouvernement propose la retenue de certains avantages fiscaux considérables destinés à encourager certaines industries canadiennes regardées comme contribuant d'une façon appréciable à la promotion des intérêts nationaux. En même temps, toutefois, le gouvernement propose l'élimination d'une mesure importante destinée à encourager le petit homme d'affaires à déployer des efforts plus assidus, à réinvestir des bénéfices et à exploiter des entreprises qui profiteront à tous les Canadiens en créant des emplois et en contribuant à la hausse du niveau de vie. Nous croyons que les petites entreprises jouent un rôle important dans l'économie canadienne, un rôle que ne pourraient jouer de façon satisfaisante les grandes corporations publiques ni le gouvernement. Il semble déraisonnable de ranger les



ness has much more limited access to the capital market than the large public corporations. We suggest that it is highly desirable to continue some substantial tax incentive for small businesses, particularly to compensate them for their limited access to capital sources. We believe that a suitable incentive can be provided within the framework of the general concept of the White Paper proposals.

It must be recognized that under a system of full integration of corporate and individual taxation, the rate of corporate tax is largely immaterial, since the same total amount of tax will be collected in any event. If, for example, a corporation earns \$100 on which it pays \$50 of corporate tax, the remaining \$50 of after-tax income will, when distributed, be treated as a dividend of \$100 on which \$50 tax has already been paid. If this dividend is received by an individual shareholder who is in a 40 percent tax bracket, he will be entitled to a refund of \$10 tax, resulting in a net corporate and individual tax of \$40, exactly the same amount as if the individual had carried on the business in his personal capacity. If the corporate tax is 21 percent, rather than 50 percent, \$100 of corporate income will be subject to \$21 tax and when the \$79 of after-tax income is distributed as a dividend, it will be treated as a dividend of \$100 on which \$21 tax has already been paid. A shareholder in the 40 percent tax bracket would therefore have an additional \$19 of tax to pay, so that the total corporate and individual tax would still be \$40. The only change has been in the timing of the tax payments.

Bearing in mind the difficulties faced by small businesses in obtaining adequate working capital, it does not seem at all unreasonable to permit a deferral of payment of approximately half the tax between the time it is earned by the corporation and the time it is distributed to the shareholder. Under paragraph 4.27 of the White Paper, such distribution would have to take place within two and one-half years following the year in which it was earned by the corporation in order to permit the shareholder to credit against his personal tax, the corporate tax which has been already paid. We consider that this period is unduly short and that a period of, say, five years would be appropriate.

petites industries dans la même catégorie que les corporations canadiennes les plus grandes pour fins d'impôts, surtout si l'on songe que la petite entreprise a beaucoup moins facilement accès au marché du capital que les grandes corporations publiques. Nous trouvons qu'il est hautement souhaitable de conserver certains encouragements fiscaux en faveur de la petite entreprise, surtout en compensation pour son accès limité aux sources de capital. Nous croyons que l'on pourrait arriver à un encouragement approprié sans sortir des limites de l'esprit général du Livre blanc.

Il faut se rendre compte que sous un régime d'intégration totale de taxation de corporations et d'individus, le taux d'imposition des corporations ne veut pas dire grand-chose, puisque le même montant d'impôt sera perçu de toute façon. Lorsque, par exemple, une corporation gagnera \$100 dollars sur lesquels elle paiera \$50 d'impôt de corporation, les \$50 qui resteront une fois l'impôt perçu seront, lors de leur répartition, considérés comme un dividende des \$100 sur lesquels un impôt de \$50 a déjà été versé. Si ce dividende est remis à un actionnaire qui paie déjà 40 pour cent d'impôt sur son revenu, il aura droit à un remboursement de \$10, ce qui revient à un total net d'impôt de corporation et d'impôt individuel de \$40, soit exactement le même montant que si l'individu avait agi en son nom personnel sans passer par la corporation. Si l'impôt de corporation est de 21 pour cent au lieu de 50 pour cent, la corporation devra verser en impôt \$21 sur chaque \$100, et au moment de la répartition des \$79 dollars qui restent sous forme de dividendes, ces \$79 dollars seront considérés comme un dividende des \$100 sur lesquels \$21 d'impôt auront déjà été payés. Un actionnaire sujet à 40 pour cent d'impôt devrait alors ajouter \$19 d'impôt pour amener encore une fois à \$40 le total d'impôt de corporation et d'impôt individuel. La seule différence est le moment où l'impôt est perçu.

Si l'on considère les difficultés que rencontrent les petites entreprises à trouver suffisamment de capital de travail, il ne semble pas déraisonnable de leur accorder le privilège d'un paiement d'impôt différé sur à peu près la moitié de l'impôt de la corporation entre le moment où l'argent est gagné et celui où il est réparti entre les actionnaires.

Selon les termes du paragraphe 4.27 du Livre Blanc, cette répartition devrait s'opérer dans les deux ans et demi qui suivent la fin de l'année au cours de laquelle cet argent a été gagné par la corporation pour que l'actionnaire ait le droit de porter au crédit de son impôt personnel l'impôt déjà payé par la corporation. Nous sommes d'avis que ce délai est beaucoup trop court et qu'il devrait être porté à, disons, cinq ans.

To ensure that such a tax postponement is not granted to "large businesses" we would recommend that such postponement not be available to corporations whose taxable income in any year has exceeded a specific figure. For example, this right could be denied to corporations earning over \$105,000 per year and the amount of income in respect of which tax could be postponed could be reduced by \$1 for every \$2 that the corporation's income exceeds \$35,000 in any year.

Nor is there any good reason for a requirement that distribution be made within two and one-half years, or within any other period of time, in the case of widely-held corporations. The dividend policy of such corporations is not normally dictated by tax considerations, but is determined in light of other factors.

Of course, this means that we will continue to be faced by the problem of dealing with associated corporations, that is, the problem of discriminating between those corporations which should receive this tax deferral and those which should not. However, the problem is far less critical under a system of whole integration since it involves only the timing of tax payments. The existing law contained in Sections 39 and 138A(2) of the Income Tax Act, defining associated corporations and giving the Minister of National Revenue the right to treat certain corporations as associated, should, in our opinion, be entirely sufficient to deal with this problem under a system of full integration.

(ii) An additional problem in connection with integration arises from paragraph 7.13 of the White Paper which indicates that the system of credits for corporate income tax is to be based on a national tax rate of 50 percent, consisting of 40 percent federal tax and 10 percent provincial tax. Since the two largest provinces, Ontario and Quebec, levy corporation tax at a 12 percent rate, and two other provinces, Manitoba and Newfoundland at a 13 percent rate, it is obvious that integration will be only partial even in its initial stages. If provincial tax rates increase, this problem will become aggravated and many taxpayers will be paying personal income tax on income which has already been taxed at the corporate level, contrary to the basic principle of the integration proposal. A reasonable solution to this problem might be found through an agreement between the Federal Government and the provinces that the federal corporate tax will be fully creditable against the federal portion of the personal income tax, and the provincial corporation tax will be

Pour éviter que ce report d'imposition soit accordé aux «grandes entreprises», nous recommandons qu'il ne soit pas permis aux corporations dont le revenu annuel imposable, quelle que soit l'année, dépasse tant ou tant de milliers de dollars. Par exemple, ce droit pourrait être refusé aux corporations gagnant au delà de \$105,000 par an, et la partie du revenu à l'égard de laquelle l'impôt pourrait être payé ultérieurement pourrait être réduit de \$1 sur chaque \$2 que la corporation gagne une fois passé le cap de \$35,000 par an.

Il n'y a pas, non plus, de raisons pour que l'on exige que les corporations ouvertes procèdent à la répartition dans les deux ans et demi, ni, au fait, dans aucun autre délai déterminé. La politique de dividendes de ces corporations n'est généralement pas axée sur des considérations fiscales, tenant plutôt à d'autres facteurs.

Cela veut dire, évidemment, que nous allons continuer d'être en présence du problème des corporations en société, c'est-à-dire le problème du discernement entre les corporations qui devraient bénéficier de ce rapport de paiement d'impôt et celles qui ne le devraient pas. Le problème, toutefois, devient moins crucial sous un régime d'intégration totale puisque la seule chose impliquée est le moment du versement de l'impôt.

La loi courante exprimée aux sections 39 et 138A (2) de la loi de l'impôt sur le revenu, où l'on définit les corporations en société et où l'on donne au ministre du Revenu national le droit de traiter certaines corporations comme des corporations en société, devrait suffire à elle seule à résoudre ce problème sous un régime d'intégration totale.

(ii) Un autre problème rattaché à la question de l'intégration surgit au paragraphe 7.13 du Livre blanc, où l'on indique que le système de crédit de l'impôt sur le revenu des corporations devrait être basé sur un taux national d'imposition de 50 pour cent, dont 40 pour cent seraient de l'impôt fédéral, et 10 pour cent de l'impôt provincial. Comme les deux plus grandes provinces du Canada, le Québec et l'Ontario, perçoivent des impôts au taux de 12 pour cent du revenu des corporations, et que dans deux autres provinces, le Manitoba et Terre-Neuve, ce taux est de 13 pour cent, il est évident que l'intégration ne pourra faire autrement que d'être partielle dès le départ. Si les taux d'imposition provinciaux montent, le problème s'aggravera et plusieurs contribuables se verront obligés de payer de l'impôt personnel sur un revenu à l'égard duquel un impôt a déjà été versé au niveau d'une corporation, ce qui va à l'encontre du principe fondamental de la proposition de l'intégration. On pourrait trouver une solution raisonnable à ce pro-



fully creditable against the province's portion of the personal income tax. In this way, any increase in provincial corporation tax will be reflected in higher tax credits by the Provincial Governments and it will have no effect on the Federal Government's revenues.

#### B) *Corporation Distribution Rule*

Paragraph 4.27 of the White Paper states that corporations must distribute earnings as dividends within 2½ years or creditable tax would be forfeited. The need for such a rule is difficult to understand, especially in the case of widely-held corporations (supra paragraph 1). The government recognizes that many companies will be unable to make full distributions of profits in cash and therefore a stock dividend procedure is suggested. The capital structures of corporations will require continual reorganization to authorize the shares that would be distributed as dividends. Another substantial problem will be the valuation of shares that are issued as stock dividends.

The statement in the White Paper that the 2½-year rule is necessary in order to eliminate the amount of outstanding claims against the government, is surely factious. The government presently borrows billions of dollars through the issue of bonds and pays substantial rates of interest on these borrowings. The outstanding claims against the revenue would be the free use by the government of taxpayers' money and it is difficult to see why it would be undesirable for the government if it were convenient for a company to defer the distribution of profits as dividends.

The White Paper makes reference to a temptation to taxpayers to transfer shares and creditable tax to lower income individuals who could make use of the creditable tax. The capital gains proposals render this reason of doubtful validity because the vendor who sold his shares with accompanying creditable tax to a lower rate individual would realize a capital gain on the sale and be subject to the same rates of tax thereon that would be applicable to a dividend distribution. We fail to see that it would be disadvantageous to allow profits to be retained by a corporation for more than 2½ years and, indeed, such

blème en faisant intervenir un accord entre le gouvernement fédéral et ses provinces, accord selon lequel les impôts versés au gouvernement fédéral par les corporations pourraient dans leur entier donner droit à un crédit sur la portion de l'impôt personnel versé à la province. De cette façon, toute augmentation des taux provinciaux d'imposition des corporations se traduirait par des crédits fiscaux plus élevés au niveau des gouvernements provinciaux et n'aurait aucun effet sur les revenus du gouvernement fédéral.

#### B) *Règle de répartition dans les corporations*

Le paragraphe 4.27 du Livre blanc déclare que les corporations devraient procéder à la répartition de leurs gains sous forme de dividendes dans un délai de deux ans et demi, sans quoi le crédit fiscal serait déclaré nul. La nécessité de cette règle est difficile à comprendre, surtout dans le cas des corporations ouvertes (voir plus haut, paragraphe 1). Le gouvernement se rend compte que plusieurs compagnies ne seront pas en mesure de faire la répartition complète de leurs bénéfices en espèce, et propose donc la méthode des dividendes en actions. Les structures des capitaux des corporations rendront nécessaires une réorganisation continue pour permettre que des actions soient offertes en dividendes. Un autre problème surgira, celui de l'évaluation des actions offertes en dividendes.

Le délai de deux ans et demi que le Livre blanc juge nécessaire pour éliminer le nombre de réclamations en cours contre le gouvernement n'est certainement pas justifiable. Le gouvernement emprunte présentement des milliards de dollars en mettant sur le marché des obligations d'épargne, et paye un taux d'intérêt substantiel sur ces emprunts. Les réclamations en cours contre le gouvernement auraient pour objet l'utilisation libre qu'il fait de l'argent des contribuables, et il est difficile de voir pourquoi il ne serait pas souhaitable que le gouvernement diffère la répartition de ses bénéfices sous forme de dividendes alors que cette politique se pratique avantageusement au niveau des compagnies.

Le Livre blanc fait allusion à la tentation qu'éprouvent les contribuables de transmettre leurs actions et leurs impôts donnant droit à un crédit à des individus dont le revenu est inférieur et qui pourraient utiliser cet impôt donnant droit à un crédit.

Les propositions sur le gain de capital rendent la validité de cette raison douteuse parce que celui qui aurait vendu ses actions accompagnées de l'impôt donnant droit à un crédit à un individu dont le revenu serait inférieur ferait un gain de capital sur cette vente et serait sujet à un taux d'imposition sur ce gain qui

retention would usually be to the advantage of the government of Canada.

We are concerned about the additional administrative burden and cost which this provision will inflict on businesses, particularly the small business which is not geared to handle the additional accounting and legal problems which will result. For example, an overwhelming number of small corporations which cannot afford a cash drain will be faced with the necessity of obtaining supplementary letters patent or altering their memoranda of association in order to pay stock dividends.

#### *C) Special Treatment of Widely-Held Corporations*

We are very concerned that the proposals for taxing profits from the sale of widely-held corporations at only half rates, while profits from the sale of real estate investments and the sale of shares of closely-held corporations are taxed in full rates, constitute flagrant discrimination which cannot possibly be reconciled with the claims for tax equity espoused in the White Paper. It is true, of course, that the advantage of paying tax at only half rates in respect of shares of widely-held corporations is off-set to some extent by the partial integration provisions in respect of dividend income from such corporations and by the five-year revaluation rule. However, investors in growth securities will hardly be significantly affected by the partial integration provisions and the five-year revaluation rule is clearly unworkable in the case of large blocks of shares of public companies and will no doubt have to be altered. In these circumstances, we believe that the distinction between widely-held corporations and closely-held corporations should be reconsidered with a view to establishing a single rule applicable to all corporations and to all investments. This will eliminate undesirable pressures for corporations to change from one status to another, which will create enormous complexity for our tax law and will inhibit private companies from making public offerings of their securities.

Under the current White Paper proposal, in the event that a closely-held corporation were to realize a gain on the shares of widely-held corporation, the tax payable by the closely-held corporation would be

serait égal à celui qui s'appliquerait à la répartition des dividendes. Nous ne pouvons voir pourquoi il serait désavantageux de permettre aux corporations de retenir leurs bénéfices plus que deux ans et demi, surtout, d'ailleurs, que cette pratique tournerait généralement à l'avantage du gouvernement du Canada.

Nous nous inquiétons du fardeau administratif supplémentaire et des frais que cette proposition infligerait au monde des affaires, et en particulier à la petite entreprise qui n'a pas les rouages qui lui permettraient de régler les problèmes comptables et légaux qui s'ensuivraient. Un nombre impressionnant de petites corporations, par exemple, ne pouvant se permettre une répartition en liquide, se verraient dans l'obligation d'obtenir de nouvelles lettres patentes ou de modifier leur charte pour pouvoir payer leurs dividendes en actions.

#### *C) Traitement particulier des corporations ouvertes*

Le fait que l'on propose l'imposition à mi-taux des bénéfices provenant de la vente des corporations ouvertes, alors que les bénéfices provenant de la vente des investissements immobiliers et des actions des corporations fermées sont imposés à pleins taux, constitue un cas de discrimination flagrante qui n'est pas conciliable avec les réclamations d'équité épousées par le Livre blanc.

Il est vrai, bien sûr, que l'avantage que constitue le paiement de l'impôt à des taux réduits de moitié à l'égard des corporations ouvertes est compensé jusqu'à un certain point par les dispositions d'intégration partielle à l'égard du revenu en dividendes provenant de ces corporations et par la règle de la réévaluation quinquennale. Toutefois, ceux qui investissent dans des valeurs susceptibles d'accroissement ne subiront qu'à peine les conséquences des provisions d'intégration partielle, et la règle de la réévaluation quinquennale n'est pas du tout pratique dans le cas de blocs importants d'actions dans des compagnies d'intérêt public, et devra sans aucun doute être revue. Vu cet état de choses, nous croyons qu'il faudrait reconsidérer la distinction entre les corporations ouvertes et les corporations fermées à la lumière de l'établissement d'une seule et même règle pouvant s'appliquer à toutes les corporations et à tous les investissements. Cela éliminerait les pressions indésirables poussant les corporations à changer de statut, ce qui rendrait incroyablement complexe nos lois fiscales et empêcherait les compagnies privées d'offrir leurs valeurs au grand public.

D'après la proposition actuelle du Livre blanc, dans le cas où une corporation fermée réaliserait un gain sur les actions d'une corporation ouverte, l'impôt payable par la corporation fermée serait de 25 pour cent de ce



25 percent of the gain. Upon distribution to the shareholder, however, the full amount of the dividend would be included in the shareholder's income and credit would be given only for the 25 percent tax which had actually been paid. As a consequence, the shareholder would pay tax as though the gain had arisen from the sale of shares of a closely-held corporation at full rates; whereas if he had personally held the shares of the widely-held corporation, the gain would have been subject to tax at only half rates. Many other examples could be found illustrating the incongruity of the distinction between closely-held corporations and widely-held corporations which is drawn in the White Paper.

In our view, this distinction is untenable and should be avoided. If it is considered that a distinction is required on a temporary basis—in order to deal with the revenue loss which might result from allowing full integration in respect of dividend income from widely-held corporations before the effects of capital gains taxes on sales of shares have been fully felt—any distinction between the two types of corporations should be phased out over a period of time. If the special treatment of widely-held corporations is regarded as only a temporary measure, the controversial five-year revaluation rule in paragraph 3.33 can easily be eliminated.

#### D) *Dividends in Excess of Undistributed Income on Hand*

There are a number of corporations in Canada, particularly in the real estate industry, which have no taxable income by virtue of capital cost allowances or other tax deductions, but have income computed in accordance with generally accepted accounting principles. Many of these corporations do, in fact, pay dividends. We suggest that to the extent that such a corporation pays dividends in excess of its undistributed income on hand, such excess should not be currently included in the income of the shareholder, but should be applied in reduction of the cost basis of such shares in the hands of the shareholder, which would increase the capital gain which might ultimately be realized upon the sale of these shares. This is similar in principle to the rule contained in Section 301(c) of the U.S. Internal Revenue Code.

#### E) *Averaging*

It has unfortunately taken many years for the government to recognize the unfairness of subjecting individuals with irregular or fluctuating income to

gain. Lors de la répartition entre les actionnaires, toutefois, le montant complet du dividende serait inclus au revenu de l'actionnaire et un crédit ne serait accordé que sur l'impôt de 25 pour cent déjà payé.

Il s'ensuit que l'actionnaire paierait son impôt comme si le gain provenait de la vente à pleins taux d'actions d'une corporation fermée; alors que s'il avait personnellement possédé les actions de la corporation ouverte, son gain n'aurait été imposable qu'à mi-taux. On pourrait citer plusieurs autres exemples pour illustrer l'incongruité de la distinction faite dans le Livre blanc entre les corporations fermées et les corporations ouvertes.

A notre avis, cette distinction est intenable et devrait être évitée. Si l'on juge qu'une distinction s'impose comme mesure temporaire—en vue de pallier à la perte de revenu pouvant découler de l'intégration totale à l'égard du revenu en dividendes provenant des corporations ouvertes avant que ne se fassent complètement sentir les effets de la taxation des gains de capital provenant de la vente d'actions—toute distinction entre les deux genres de corporations ne devrait durer qu'un certain temps. Si l'on ne considère le traitement particulier des corporations ouvertes que comme une mesure temporaire, on peut éliminer sans problèmes la réévaluation quinquennale controversée du paragraphe 3.33.

#### D) *Dividendes excédant le revenu disponible non réparti*

Il est un certain nombre de corporations canadiennes, en particulier dans l'industrie immobilière, dont aucun revenu n'est imposable en vertu d'allocations de coût en capital ou d'autres déductions fiscales, mais dont le revenu est calculé selon les principes comptables généralement acceptés.

Certaines de ces corporations émettent quand même des dividendes. Nous recommandons que, dans la mesure où ces corporations émettent des dividendes dont la valeur dépasse leur revenu disponible non réparti, cet excès ne soit pas inclus dans le revenu de l'actionnaire, mais qu'on l'utilise pour réduire les coûts de base de ces actions aux mains de l'actionnaire, ce qui augmenterait le gain de capital qui pourrait finalement provenir de la vente de ces actions. Cette règle ressemble en principe à celle qui est consignée à la Section 301 (c) de l'Internal Revenue Code des États-Unis.

#### E) *Étalement*

Le gouvernement a malheureusement mis plusieurs années à se rendre compte qu'il est injuste de soumettre les individus dont le revenu est irrégulier ou

annual income tax at progressive rates without some system of averaging. No doubt many averaging systems could be devised which would serve the purpose as well as the method proposed in paragraph 2.53 and paragraph 2.59 of the White Paper, but the principle underlying this proposal seems unobjectionable.

Nevertheless, the insistence upon a "threshold" of 133-1/3 percent, that is, a requirement that the income of the fifth year must exceed one and one-third times the average income of the previous four years before any relief is given, seems to us quite objectionable. Since the top marginal rates of individual income tax are intended ultimately to be reduced to a flat rate of 40 percent federal tax and 11.2 percent provincial tax on taxable income over \$24,000 per year, the White Paper proposal would be meaningless to individuals with average taxable incomes over \$18,000 per year. We fail to understand why the threshold is set at such a high figure; since we understand that this type of tax calculation can be made quite easily by a computer, a threshold of, say, one and one-tenth times the average income of the previous four years would provide relief for everyone who really needed it, while eliminating insignificant cases.

#### F) *Deemed Realization on Change of Residence*

We believe that the Canadian economy and the Canadian standard of living have benefited substantially in the past from the unrestrained flow of Canadians to other countries for education and experience and from the immigration to Canada of the nationals of other countries who possess types of knowledge and experience needed in Canada. These advantages would be lessened under the proposed system because of the substantial disincentives for Canadians to go abroad for temporary periods and the disincentives for non-Canadians to come to Canada either temporarily or permanently.

The White Paper proposals would deem a Canadian who changed his residence from Canada, on a temporary or permanent basis, to have realized capital gains on all property held by him at the time of his departure. Thus, in many cases, a Canadian would have to sell his property in order to emigrate from Canada so that he could pay the exit tax. On retirement, Canadians can no longer look forward to the gentler climates. Executives would be restrained from going abroad for business experience and young people would be discouraged from going abroad for university education.

variable à une imposition annuelle à taux progressif sans système d'étalement. Il ne fait aucun doute que l'on pourrait établir plusieurs systèmes d'étalement aussi aptes à jouer leur rôle que la méthode proposée au paragraphe 2.53 et au paragraphe 2.59 du Livre blanc, mais il reste que le principe sous-jacent à cette proposition semble indiscutable.

Néanmoins, l'insistance sur un «seuil» de 133-1/3 pour cent, c'est-à-dire la règle selon laquelle le revenu de la cinquième année doit excéder d'une fois et un tiers le revenu moyen des quatre premières années avant qu'on ait droit à une déduction, nous semble très discutable. Puisque les taux marginaux les plus élevés d'imposition sur le revenu personnel doivent en définitive se ramener à des taux fixes de 40 pour cent d'impôt fédéral et de 11.2 pour cent d'impôt provincial sur un revenu imposable excédant \$24,000 par année, le Livre blanc ne voudrait rien dire pour les individus dont le revenu imposable moyen revient à plus de \$18,000 par année.

Nous ne comprenons pas pourquoi le seuil a été établi aussi haut; sachant que ce genre d'impôt peut se calculer aisément à l'ordinateur, un seuil de, disons, une fois et un dixième le revenu moyen des quatre premières années soulagerait quiconque en a besoin, et éliminerait les cas sans importance.

#### F) *Réalisations supposées et migrations*

Nous sommes d'avis que l'économie et le niveau de vie du Canada ont profité substantiellement, par le passé, de l'exode libre des Canadiens vers d'autres pays pour fins d'études ou de formation, et de l'immigration au Canada d'étrangers possédant des connaissances ou des métiers que le Canada pouvait utiliser avec profit. Nous croyons que le régime proposé réduirait ces avantages en décourageant d'une façon substantielle les Canadiens de sortir du pays pour certaines durées et en décourageant les étrangers de venir s'établir au Canada temporairement ou en permanence.

Selon les propositions du Livre blanc, le gouvernement supposerait qu'un Canadien qui a quitté le pays temporairement ou pour de bon a réalisé des gains de capital sur tous les biens qu'il possédait au moment de son départ. Ainsi, dans plusieurs cas, un Canadien devrait vendre ses biens avant d'émigrer du Canada pour être capable de payer son impôt de sortie. A la retraite, les Canadiens ne pourraient plus espérer aller vivre sous des latitudes plus clémentes. Les cadres des compagnies ne se rendraient plus à l'étranger pour y acquérir une plus grande expérience des affaires et les jeunes gens perdraient intérêt à aller étudier dans les universités étrangères.



A United States executive, for example, would not come to Canada for temporary service here, because of the initial valuation problems and the prospect of Canada's including fully in his income the capital appreciation on his investments and property during the period of Canadian residence.

Alternative procedures are available. For example, the Canadian resident leaving Canada for a temporary absence might elect to continue to be taxed as a Canadian resident in lieu of a deemed realization on emigration, and be required to report annually to the Canadian tax authorities, much like the United States requirement in respect of U.S. citizens wherever resident. In Vol. IV of the Report of the Royal Commission on Taxation at page 556, a proposal to this effect is made in the following terms:

"We have also suggested that any Canadian resident who became a non-resident should be permitted to elect to continue to be taxed as a Canadian resident provided this election was made each year after the change of residence. This would preclude a deemed disposition of his property holdings, an event that we have recommended should take place when a taxpayer ceased to be taxed as a Canadian resident... It is likely that in practice, this kind of election would be made only where the change of residence was expected to be temporary. For taxpayers making this election, credit should be given for all foreign incomes taxes on foreign or domestic source income in the same basis as under the present law, the credit being limited to the effective rate of Canadian tax on the same income."

Immigrants to Canada who do not become permanent residents could be taxed on capital gains only if the assets have a Canadian situs or if the proceeds are remitted to Canada.

#### G) *Entertainment Expenses*

The arbitrary proposal to disallow all "entertainment expenses" is unduly harsh.

A businessman's livelihood is affected not only by his professional knowledge and ability, but also by his capacity to meet people and to earn their confidence. The well recognized business courtesies inevitably require a businessman to incur some expenses which may be labelled "entertainment" but which are properly regarded as expenses incurred on behalf of business.

Un cadre américain, par exemple, n'accepterait pas un poste temporaire au Canada à cause des problèmes initiaux d'évaluation et parce que le gouvernement du Canada inclurait dans son revenu toute appréciation de capital sur ses investissements et ses biens pendant sa résidence au Canada.

Il est des choix possibles. Un individu domicilié au Canada qui quitterait le pays pendant un certain temps pourrait préférer continuer de payer ses impôts au gouvernement canadien au lieu de payer pour une réalisation supposée au moment du départ, et on pourrait exiger qu'il se rapporte au fisc canadien tous les ans, comme la chose se pratique aux États-Unis, où que soient les citoyens. Au volume IV du rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, une proposition à cet effet est faite en ces termes:

«Nous avons également suggéré que toute personne domiciliée au Canada pourrait, en quittant le pays, choisir de continuer d'être imposée comme si elle était toujours domiciliée au Canada à condition qu'elle réitère son choix chaque année après son départ. Cela éviterait une réalisation supposée au moment du départ, mesure que nous avons recommandée dans le cas où un contribuable cesse d'être taxé en tant que domicilié au Canada... Il est très probable qu'en pratique, la personne n'exercerait ce choix que si elle s'attendait à ce que son absence ne soit que temporaire. On devrait accorder aux contribuables faisant ce choix un crédit sur tout impôt, sur le revenu payé à l'étranger et sur toute source de revenu étrangère ou domestique sur la même base que sous la loi actuelle, ce crédit se limitant au taux effectif de l'imposition canadienne frappant un revenu identique».

Les étrangers de passage au Canada ne devraient être taxés sur leurs gains de capital que si leurs biens se trouvent au Canada où si le fruit leur en est remis au Canada.

#### G) *Frais de représentation*

La proposition rendant arbitrairement inadmissibles tous frais de représentation est d'une sévérité injustifiée.

Pour gagner son pain, l'homme d'affaires doit non seulement posséder un bagage suffisant de connaissances et d'aptitudes professionnelles, mais il doit encore avoir l'occasion de rencontrer des gens et de s'assurer leur confiance. Les courtoisies bien connues du monde des affaires entraînent nécessairement des dépenses que l'on peut juger superflues, mais qui n'en sont pas moins considérées comme faisant partie de la conduite des affaires.

No doubt there are abuses of this as well as of other features of the income tax system, but surely the equitable approach to this problem is to improve the law and the administration to deal with the offenders, rather than penalizing a whole group of taxpayers who incur legitimate expenses of this nature in the earning of their income. In fact, current administrative practice and the rigorous application of a number of provisions of the Income Tax Act, including Section 12(1)(a), Section 12(2) and Section 137(1), and the onus which rests upon any taxpayer appealing an assessment in respect of disallowed expenses to demonstrate affirmatively that the monies were laid out for the purpose of earning his income, seem to us to afford very adequate remedies against abuses.

The proposal for disallowance of convention expenses is even more difficult to understand. Most conventions feature lectures, seminars and other business meetings to enable business or professional people to keep up to date. The increased efficiency and profitability of business resulting from such educational activities should surely be the strongest possible arguments against the proposal to disallow these expenses. If abuses occur in connection with convention expenses, they can be dealt with quite adequately under present law and practice, as is evident from a number of cases in the Tax Appeal Board and the Exchequer Court dealing with such expenses.

#### H) *Valuation of Assets on Valuation Day*

There are two aspects of this proposal which require comment.

(i) First, we are concerned with the monumental task of valuing most assets on valuation day. Even with the assistance of the few professional appraisers in this country, the task will be of overwhelming magnitude and difficulty. Experience in income tax and estate tax cases with valuation questions does not give us confidence that these matters can be settled to the satisfaction of the taxation authorities even if the taxpayer obtains independent valuations.

Consideration will therefore have to be given to the establishment of rules which will reduce the number of possible controversies over valuation. For example, a time apportionment rule could be devised on an optional basis. If, for example, an asset had been purchased three years before the commencement of the new system and sold seven years after the commencement, only 7/10ths of the capital gain

Il est évident qu'il se commet des abus dans ce domaine comme dans les autres secteurs du régime fiscal, mais la façon la plus équitable d'envisager ce problème serait certainement d'améliorer la loi et l'administration pour prévenir les abus plutôt que de punir tout un groupe de contribuables qui sont obligés de consentir à des dépenses légitimes de cet ordre pour gagner leur vie. En fait, les pratiques administratives courantes et l'application rigoureuse de certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, dont les sections 12 (1) (a), 12 (2) et 137 (1), en plus de l'obligation dans laquelle se trouve un contribuable de prouver que c'est bel et bien pour gagner sa vie qu'il a dépensé tel ou tel montant, nous semblent apporter un remède suffisant à de tels abus.

La proposition désavouant les frais de congrès est encore plus difficile à comprendre. La plupart des congrès comportent des cours, des séminaires et toutes sortes d'autres réunions d'affaires destinées à tenir les hommes d'affaires et les professionnels au courant des derniers progrès de leur métier ou de leur profession. L'accroissement d'efficacité et de rentabilité qui en résulte pour le monde des affaires devrait suffire à démontrer le bien-fondé des dépenses encourues lors de ces activités éducatives. Les abus qui peuvent se produire lors de ces congrès peuvent facilement être réprimés par les lois et les pratiques actuelles, comme le prouvent nombre de cas de la Commission d'appel de l'impôt et de la Cour de l'échiquier dans lesquels il est question de frais de ce genre.

#### H) *Estimation des valeurs le jour de l'évaluation*

Deux aspects de cette proposition prêtent à commentaires.

(i) Tout d'abord, nous nous inquiétons de la tâche monumentale que représente l'évaluation de la plupart des valeurs le jour de l'évaluation. Même avec l'aide des quelques rares estimateurs professionnels que compte le Canada, cette tâche serait d'une énormité et d'une difficulté écrasantes. L'expérience passée dans le domaine de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier en rapport avec les questions d'évaluation ne nous inspire pas confiance sur la possibilité de régler ces questions à la satisfaction des autorités fiscales même si le contribuable obtient des évaluations personnelles.

Il faudra donc envisager d'établir des règles pour réduire le nombre de controverses possibles concernant l'évaluation. Ainsi une règle de répartition dans le temps pourrait être étudiée sur une base facultative. Si, par exemple, un avoir a été acheté trois ans avant le commencement du nouveau régime et s'il est vendu sept ans après le commencement du régime, 7/10 seulement du gain de capital serait imposable. En fait, au



would be subject to tax. In fact, in Vol. III of the Report of the Royal Commission on Page 385, it is proposed that the portion of the gain attributable to the period subsequent to the effective date would be reduced by an arbitrary percentage of say 28 percent, while in the case of net losses this portion would not be adjusted. A somewhat similar provision is contained in the U.K. legislation in paragraph 24, Schedule VI of the Finance Act, 1965, under which the total gain realized is apportioned on a time basis (see Simon's Income Tax, Vol. 2A, paragraph 264).

In addition, consideration should also be given to the development of "safe haven formulae" similar to those which are now being used in the United States in connection with Section 482 of the Internal Revenue Code. That is, the Department of National Revenue should be required to issue regulations which establish several alternative acceptable methods of valuing different kinds of property on valuation day. Taxpayers should be entitled to rely upon any of these formulae, if they wish to avail themselves of them, but they should also be free to adopt any other valuation, if they are prepared to substantiate it to the satisfaction of the Department or a tax tribunal.

(ii) Secondly, we are disturbed by the proposal that the valuation of assets on valuation day must be made only at market value. This may result in great hardship to many taxpayers. The example given in paragraph 3.15 of the White Paper overlooks a decline in value between the date of acquisition and the valuation day. Suppose that shares purchased in 1964 for \$1,500 have a value on valuation day of \$1,000, if these shares are sold for \$2,000, tax will be payable on a gain of \$1,000. But half of this gain is entirely notional, and tax on double the amount of the actual gain is not likely to have public understanding or sympathy.

We therefore strongly recommend that the valuation of assets on valuation day should be at the higher of cost or value.

#### I) Consolidated Returns

We are disappointed that the White Paper takes a strong stand against allowing groups of corporations to file consolidated tax returns (paragraphs 5.20 to 5.22). In paragraph 5.22, it is stated, "The government considers that its proposal whereby a corporation can be treated as a partnership would permit groups of corporations to achieve the same result as they would under consolidated returns. Therefore, the government does not propose to provide for consolidated returns as such."

volume III du rapport de la commission Royale, on propose que la portion du gain imputable à la période suivant la date de mise en vigueur du nouveau régime soit réduite d'un pourcentage arbitraire de 28 pour cent, alors que dans le cas de pertes nettes, ce pourcentage ne serait pas ajusté. Une provision un peu semblable fait partie de la législation britannique; elle est expliquée au paragraphe 24, section VI, du Finance Act, 1965, qui déclare que le gain total réalisé est réparti dans le temps (voir Income Tax de Simon, volume 24, paragraphe 264).

De plus, il faudrait également envisager la mise au point de «formules sûres» comme celles utilisées maintenant aux États-Unis en relation avec la section 482 de l'Internal Revenue Code. C'est-à-dire qu'il faudrait demander au ministère du Revenu national d'établir des règlements qui détermineraient plusieurs méthodes acceptables pour évaluer les différentes catégories de biens le jour de l'évaluation. Les contribuables doivent pouvoir faire confiance à ces formules s'ils veulent s'en servir, mais ils doivent également être libres d'adopter n'importe quelle évaluation, s'ils sont disposés à se justifier de façon satisfaisante auprès du ministère ou d'un tribunal compétent.

(ii) Deuxièmement, nous sommes troublés par la proposition sur l'évaluation de l'actif qui devrait être faite seulement à la valeur en cours. Ceci mettrait de nombreux contribuables à rude épreuve. L'exemple présenté au paragraphe 3.15 du Livre Blanc oublie la baisse de valeur qui se produit entre la date d'acquisition et le jour d'évaluation. Supposons que les actions achetées en 1964 à \$1,500 aient une valeur \$1,000 au jour de l'évaluation; si ces actions se vendent \$2,000, des impôts seront payables sur un gain de \$1,000. Mais la moitié de ce gain n'existe que dans l'imagination, et des impôts perçus sur le double du montant du gain réel ont peu de chances de rencontrer beaucoup de succès auprès du public.

Nous recommandons donc fortement que l'évaluation de l'actif au jour de l'évaluation soit établie en fonction de la valeur ou du coût les plus élevés.

#### I) Déclarations consolidées

Nous sommes déçus de voir que le Livre blanc se déclare nettement contre l'éventualité de permettre à des groupes de corporations de présenter des déclarations consolidées (paragraphes 5.20 à 5.22). Dans le paragraphe 5.22, on lit cette déclaration: «Le Gouvernement estime que, grâce à sa proposition voulant qu'une corporation soit considérée comme une société en nom collectif, les groupes de corporations parviendraient aux mêmes résultats que la déclaration consolidée permettrait d'obtenir. Le Gouvernement ne se

This statement ignores the fact that the right to elect to be treated as a partnership will be severely restricted under paragraphs 4.20 and 4.21. If even one shareholder refuses to sign an election, if there are two classes of shares, or if one of the shareholders is a non-resident, no election will be possible. In addition, it is not entirely clear from the White Paper that an election to be taxed as a partnership will imply that the shareholders will have the right to deduct the corporation's losses from their other income, although obviously it would be only fair that they be allowed to do so. Even then, unless all the corporations in a group are entitled to elect to be taxed as partnerships and unless they all, in fact, elect to do so, it will be impossible to achieve the desired results of off-setting profits and losses.

While corporations are, in general, taxed as separate entities under our law, a truly neutral tax system must break through the legal concepts in order to tax shareholders on substantially the same basis as though they had realized all their gains or losses through partnerships. A system permitting consolidated tax returns would avoid this unfairness and, while there are complications connected with such a system, experience in the United States and our own experience in Canada with consolidated returns demonstrate that the system is workable and we believe that it should be implemented. In this connection, it is worthwhile to repeat the comments of the Royal Commission on Taxation, Vol. IV, pages 260 to 261 where the following appears:

"It is convenient at this point to deal with the situation where a group of corporations is operated under common control. Because the present legislation does not permit the filing of consolidated returns, it is advantageous to conduct operations in one corporation rather than in a number of corporations, so that profits and losses can be immediately off-set. The deficiency of the present legislation is evidenced by the fact that many groups of companies have been forced to adopt artificial means of off-setting losses against profits within the group.

"Consolidation is permitted in the United States without payment of any extra rate of tax. An 80

propose donc pas de remettre les déclarations consolidées en vigueur».

Cette déclaration ne tient pas compte du fait que la faculté de faire imposer son revenu comme si l'on constituait une société en nom collectif sera sérieusement restreinte d'après les paragraphes 4.20 et 4.21. Si un seul actionnaire refuse de signer une élection, s'il y a deux catégories d'actions ou si l'un des actionnaires ne demeure pas un Canada, aucune élection ne sera possible. En plus, d'après le Livre blanc, il n'est pas parfaitement clair que dans le cas où une corporation choisit de faire imposer son revenu comme si elle constituait une société en nom collectif, ses actionnaires aient le droit de déduire les pertes de la corporation de leurs autres revenus, même si ce procédé semble tout à fait normal et évident. Et même dans ce cas, à moins que toutes les corporations d'un groupe aient la faculté de faire imposer leur revenu comme si elles constituaient des sociétés en nom collectif, et à moins qu'en fait toutes choisissent de faire imposer leur revenu de cette manière, il sera impossible de parvenir au résultat désiré, qui est d'équilibrer les profits et les pertes.

Bien que les corporations soient, d'après notre législation, imposées en tant que sociétés séparées, un régime fiscal vraiment neutre doit pouvoir briser les barrières légales afin d'imposer les actionnaires plus ou moins sur la même base que s'ils avaient réalisé tous leurs gains ou toutes leurs pertes en tant que membres d'une société en nom collectif. Un système permettant les déclarations d'impôts consolidées permettrait d'éviter de telles injustices et, bien qu'un système semblable ne soit pas des plus simples, l'expérience des États-Unis et du Canada en ce qui concerne ces déclarations consolidées montre bien que le système est applicable, et nous sommes persuadés qu'il doit être mis en œuvre. A cet égard, il faut rappeler ici les commentaires exprimés par la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, volume IV, dont voici le contenu:

«Il est facile, maintenant, d'envisager la situation d'un groupe de corporations dépendant d'un contrôle commun. Vu que la législation actuelle ne permet pas de présenter des déclarations consolidées, il est plus avantageux de n'exploiter qu'une seule corporation que plusieurs, pour pouvoir équilibrer immédiatement les profits et les pertes. La déficience de la législation actuelle est mise en évidence par le fait que de nombreux groupes de compagnies ont été forcés d'adopter des solutions artificielles pour équilibrer les pertes et les profits à l'intérieur du groupe.

Les corporations consolidées sont autorisées aux États-Unis sans taux supplémentaire d'impôt. Le



percent degree of ownership is required, and there are a number of special rules, particularly in respect of corporations entering and leaving the consolidated group. In the United Kingdom, consolidation as such is not permitted, but companies with 75 per cent common ownership can, in effect, off-set profits against losses within the group because a profitable company can deduct a payment (referred to as a "subvention payment") made to an associated company which would otherwise sustain a loss.

"The failure of the present Canadian tax system to permit off-setting of profits and losses within a group of companies operated under common control does not arrive at a proper measure of the shareholders' ability to pay, and is not in accordance with our recommendations for a comprehensive tax base. It has led to artificial transactions in many cases. We therefore recommend that the legislation should be amended to permit companies having common ownership to aggregate their incomes and losses for tax purposes. Of course, to the extent that a loss was set off against the income of another related company in the same year, it would not be available for carry-back or carry-forward.

"However, if there were an overall consolidated loss in any year, it should be available for carry-back or forward against the consolidated income for other years of the same group of companies, or of a group which was eligible in the year of deduction to file consolidated returns and included the companies which sustained the loss. For practical reasons the privilege of filing consolidated returns should be limited to situations where there were no minority interests."

If, however, the government is not prepared to allow consolidated returns, most of the problems connected with the present system could be avoided by adoption of the British system of subvention payments, under which payments made by one member of a group of corporations to another member, which would not otherwise be deductible expenses and which are made in order to assist the latter corporation in making up its losses, are permitted as deductions for the paying corporation and are included in the income of the receiving corporation. Full discussion of the law relating to subvention payments in Professor

pourcentage de propriété doit atteindre 80 pour cent, et il existe un certain nombre de règles particulièrement en ce qui concerne les corporations qui s'associent ou se retirent du groupe consolidé. Au Royaume-Uni, la consolidation des corporations en tant que telle n'est pas autorisée, mais les compagnies avec 75 pour cent de propriété commune peuvent, en fait, équilibrer leurs pertes et leurs profits à l'intérieur du groupe parce qu'une compagnie qui a réalisé des bénéfices peut déduire en paiement (appelé «paiement par subvention») effectué à une compagnie associée qui, autrement, accuserait une perte.

Le fait que le système fiscal actuel au Canada ne permet pas d'équilibrer les profits et les pertes à l'intérieur d'un groupe de compagnies fonctionnant sous un contrôle commun, ne permet pas de mesurer comme il convient la solvabilité des actionnaires et n'est pas en accord avec nos recommandations en faveur d'une base commune d'imposition. Ce défaut de notre système a entraîné des transactions artificielles dans de nombreux cas. Nous recommandons donc que la législation soit modifiée pour permettre aux compagnies relevant d'une propriété commune de réunir leurs revenus et leurs pertes à des fins de calculs d'impôt. Naturellement, quand une perte a été équilibrée par le revenu d'une autre compagnie associée au cours de la même année, cette perte ne pourra plus être reportée.

Mais s'il y a une perte générale pour une année donnée, elle pourra être reportée pour s'équilibrer avec le revenu consolidé du même groupe de compagnies pour les autres années, ou d'un groupe de compagnies qui, au cours de l'année de la demande de déduction, était autorisé à présenter des déclarations d'impôts consolidés et comprenait les compagnies qui ont accusé des pertes. Pour des raisons pratiques, le privilège de présenter des déclarations consolidées doit être limité à des situations où il n'existe pas d'intérêts mineurs.

Si le gouvernement n'est pas prêt à permettre les déclarations consolidées, la plupart des problèmes inhérents au système actuel pourraient être évités en adoptant le système britannique de paiements par subventions: ce système autorise des membres d'un groupe de corporations à faire des paiements à d'autres membres—paiements qui ne seraient pas autrement considérés comme des dépenses déductibles et qui sont effectués afin d'aider les receveurs à compenser leurs pertes—et permet également de considérer ces paiements comme déductibles pour la corporation qui les verse. Ces paiements sont alors inclus dans le revenu de

Wheatcroft's "The Law of Income Tax, Surtax and Profits Tax" at pages 1-343 to 1-345 inclusive.

J) *Rates of Individual Tax*

It is generally recognized that in order for our country to grow, a much larger and better trained pool of middle and senior managerial talent must be developed. Experience has shown that such a pool can only be expected to grow through the expectation of adequate reward, in other words, incentive.

The taxation laws in the United States of America encourage such growth through rates which are slightly lower than the Canadian rates; but when the additional deductions available to salary earners and the provision for filing joint returns are taken into account, U.S. rates are actually substantially lower than our own. These substantially lower rates of taxation, coupled with the higher monetary rewards available in the United States, will inevitably attract Canada's most capable managerial talent, to the detriment of the future growth of our country.

In our view, therefore, the proposed rate of graduation of income tax rates for individual taxpayers with taxable incomes of \$10,000 and up, is too steep. It should rise more gradually and the maximum of 50 percent (which we approve) should not be reached until a much higher level than the proposed one of \$24,000.

la corporation qui en a bénéficié. Une discussion détaillée de la loi concernant les paiements par subventions est présentée dans le livre du Professeur Wheatcroft, «The Law of Income Tax, Surtax and Profits Tax», de la page 1-343 à la page 1-345 inclusivement.

J) *Taux d'imposition individuelle*

D'une façon générale, on reconnaît que pour développer notre pays, il faudrait pouvoir disposer d'un noyau plus important de personnel de direction mieux formé dans les cadres moyens et supérieurs. L'expérience nous a montré qu'un tel noyau ne peut se développer que si ce personnel entrevoit une récompense appropriée, en d'autres mots, s'il est constamment encouragé.

Les lois sur l'impôt en vigueur aux États-Unis encouragent justement ce personnel de direction, en appliquant des taux légèrement inférieurs aux taux appliqués au Canada: mais une fois que les déductions supplémentaires applicables pour les salariés et la disposition au sujet des déclarations en commun ont été calculées, les taux américains sont devenus très nettement inférieurs à ceux du Canada. Ces différences d'impôts, associées aux salaires plus élevés offerts aux États-Unis, vont inévitablement attirer la main-d'œuvre la plus qualifiée et la plus compétente du Canada au détriment de l'expansion future de notre pays.

Nous pensons donc que le programme proposé pour relever graduellement les taux d'impôts sur le revenu pour les contribuables individuels avec des revenus imposables de \$10,000 ou plus est beaucoup trop rapide. Les taux devraient s'élever plus graduellement et le maximum de 50 pour cent (que nous approuvons) ne devrait pas être atteint avant que le revenu n'atteigne un niveau plus élevé que celui de \$24,000 proposé dans le Livre blanc.



## APPENDIX A-36

Submission by  
  
CADILLAC  
DEVELOPMENT CORPORATION  
LIMITED

on

The Proposals for Tax Reform

MAY 1970

Summary of the Submission

BY CADILLAC DEVELOPMENT  
CORPORATION LIMITED  
MAY, 1970.

## APPENDICE A-36

Mémoire  
  
présenté par

CADILLAC DEVELOPMENT CORPORATION  
LTD.

sur le projet de réforme fiscale

Mai 1970

SOMMAIRE DU MÉMOIRE  
présenté par

CADILLAC  
DEVELOPMENT CORPORATION  
LIMITED  
MAI 1970

## Main Areas Dealt With In Submission:

1. THE TAX TREATMENT OF PROFITS ARISING ON THE SALE OF PRINCIPAL RESIDENCES.
2. CHANGES IN TAX TREATMENT OF INCOME DERIVED FROM REAL ESTATE.
3. THE DEEMED REALIZATION EVERY FIVE YEARS OF HOLDINGS OF SHARES IN CANADIAN WIDELY-HELD CORPORATIONS.
4. THE EFFECT OF INTEGRATION OF PERSONAL AND CORPORATE INCOME TAXES ON CAPITAL COST ALLOWANCE (AND OTHER SIMILAR DEDUCTIONS).
5. GENERAL EFFECT OF THE WHITE PAPER PROPOSALS ON PUBLIC REAL ESTATE COMPANIES AND ON REAL ESTATE DEVELOPMENT IN CANADA.

1. The Tax treatment of profits arising on the sale of principal residences:

(a) The government's intention appears to be not to tax gains arising on the sale of principal residences. However, the exemptions proposed will not accomplish this result.

(b) Gains arising on the sale of principal residences should not be taxed because:

## Principaux aspects traités dans le mémoire:

1. RÉGIME FISCAL DES PROFITS RÉSULTANT DE LA VENTE DES RÉSIDENCES PRINCIPALES.
2. MODIFICATIONS DU RÉGIME FISCAL DES REVENUS PROVENANT DE L'IMMOBILIER.
3. RÉALISATION THÉORIQUE, TOUS LES CINQ ANS, DES ACTIONS MAJORITAIRES DES SOCIÉTÉS CANADIENNES «OUVERTES».
4. EFFETS DE L'INTÉGRATION DE L'IMPÔT SUR LES PARTICULIERS ET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS SUR «L'ALLOCATION DE COÛT EN CAPITAL» ET AUTRES DÉDUCTIONS.
5. EFFETS DU PROJET DE RÉFORME FISCALE SUR LES SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES ET SUR L'ACTIVITÉ DU SECTEUR IMMOBILIER EN GÉNÉRAL.

1. Régime fiscal des profits résultant de la vente de résidences principales:

(a) L'intention du Gouvernement semble être de ne pas imposer les profits découlant de la vente des résidences principales. Mais les exonérations proposées ne permettent pas d'atteindre ce but.

(b) Les profits résultant de la vente des résidences principales ne devraient pas être imposés pour les raisons suivantes:

(i) the purchase and sale of houses would be inhibited;

(ii) the total number of homes available for purchase would be reduced;

(iii) an administrative burden would be placed both on taxpayers and on the Department of National Revenue.

(c) In the alternative, if such gains are to be taxed, an amount of \$2,500 plus a minimum home improvement allowance of \$150 for each year of occupancy should be allowed. In addition, rollover provisions similar to those in force in the United States should be adopted.

## 2. Changes in tax treatment of income derived from real estate:

(a) the proposal to restrict the use of capital cost allowance, interest and tax expenses, and to create separate classes for each building that costs \$50,000 or more, is discriminatory and inequitable when applied to companies in the real estate business.

(b) Any advantage that real estate companies may get from capital cost allowance and interest charges and expenses, are short-run advantages and are available to any capital-intensive industry. In fact, such advantages at best merely offset the market bias against capital-intensive industries.

(c) The Royal Commission on Taxation recommended that the present capital cost allowance system be continued and this recommendation should, in our submission, be adopted.

(d) The United States' approach to the taxation of income derived from real estate has remained, even after implementation of the Tax Reform Bill, at least as generous as the existing Canadian approach. With respect to residential real estate, the United States' approach is still clearly more favourable than the existing Canadian law, and is very much more favourable than the approach proposed by the government.

(e) The United States' Tax Reform Bill distinguished between individuals and corporations and limited the availability to individuals of real estate as a tax shelter. Similar limitations were not considered necessary in the case of corporations.

## 3. The deemed realization every five years of holdings of shares in Canadian widely-held corporations:

(i) l'achat et la vente des maisons en seraient entravés;

(ii) le nombre de maisons à vendre en serait réduit;

(iii) les contribuables et le Ministère du revenu se verraient imposer un fardeau administratif.

(c) Si de tels profits devraient être imposés, on devrait accorder une exonération de \$2,500 plus un montant minimum de \$150 par année d'occupation. De plus, il faudrait adopter le principe du «roulement» comme il existe aux États-Unis.

## 2. Modifications du régime fiscal des revenus provenant de l'immobilier:

(a) La restriction de l'application de l'allocation de coût en capital, des intérêts et des taxes et la création de catégories distinctes pour les immeubles de \$50,000 ou plus est discriminatoire et inéquitable pour les sociétés immobilières.

(b) Les avantages que pourraient retirer les sociétés immobilières de l'allocation de coût en capital, des charges d'intérêts et autres frais ne sont que limités et existent pour toutes les industries à forte capitalisation. En fait, ces avantages compensent à peine l'influence du marché sur les industries à forte capitalisation.

(c) La Commission royale sur la fiscalité a recommandé que le système actuel de l'allocation de coût en capital soit maintenu et nous adoptons cette recommandation dans notre mémoire.

(d) Aux États-Unis, le régime d'imposition des revenus, découlant de l'immobilier est au moins aussi généreux que le système canadien actuel, même depuis l'adoption de la loi sur la réforme fiscale américaine. En ce qui concerne les résidences, ce régime est nettement plus favorable que le régime canadien et, à fortiori, que celui que propose le Gouvernement.

(e) La loi sur la réforme fiscale aux États-Unis tient compte de la distinction entre les individus et les sociétés et limite aux individus l'investissement immobilier comme «abri» fiscal. Ces limitations n'ont pas paru nécessaires dans le cas des sociétés.

## 3. Réalisation théorique, tous les cinq ans, des actions majoritaires des sociétés canadiennes «ouvertes»:



The proposal to tax unrealized gains and losses on the shares of widely-held Canadian companies every five years should not be implemented because:

- (i) Serious problems of liquidity and marketability would be created;
- (ii) Taxing unrealized gains will force the sale of shares, and this may in turn cause a loss of control of the company;
- (iii) Tax neutrality would be adversely affected and business decisions unnecessarily distorted by tax considerations;
- (iv) Shareholders would be treated unequally;
- (v) The stock market may be artificially and therefore, adversely, affected.

**4. The effect of integration of personal and corporate income taxes on capital cost allowance (and other similar deductions):**

- (a) The tax relief provided corporations by capital cost allowance (and other similar deductions) is completely negated upon a distribution to shareholders.
- (b) Shareholders of corporations owning depreciable assets are discriminated against compared to taxpayers who own such depreciable assets directly.
- (c) The integration proposal should be revised so that it does not have these effects.

**5. General effect of the White Paper proposals on public real estate companies and on real estate development in Canada:**

- (a) The most serious problem confronting public real estate companies and real estate development in Canada generally, is the lack of availability, at a reasonable cost, of a continuing source of short-term and long-term financing.
- (b) The government's proposals, if implemented, would impair the ability of real estate companies to obtain financing in the securities markets.
- (c) The small real estate investor is discriminated against.
- (d) The proposals may have a disastrous effect on housing in Canada.

L'assujettissement à l'impôt des profits et des pertes théoriques sur les actions des sociétés canadiennes «ouvertes», tous les cinq ans, ne devrait pas être mis en vigueur pour les raisons suivantes:

- (i) Il en résulterait de sérieux problèmes de liquidités et de valeur marchande;
- (ii) l'imposition de profits théoriques pourrait forcer la vente d'actions et entraîner la perte de la majorité dans une entreprise;
- (iii) le principe de la neutralité fiscale serait entamé et les décisions des dirigeants seraient inutilement influencées par des considérations fiscales;
- (iv) les actionnaires ne seraient plus sur un pied d'égalité;
- (v) la bourse en serait influencée de façon artificielle, donc néfaste.

**4. Effets de l'intégration de l'impôt sur les particuliers et de l'impôt sur les sociétés sur «l'allocation de coût en capital» et autres déductions:**

- (a) L'exonération d'impôts que représente pour les sociétés l'allocation de coût en capital et les autres charges similaires serait annulée au moment de la distribution des dividendes.
- (b) Les actionnaires des sociétés qui possèdent des éléments d'actif amortissables seraient l'objet d'une discrimination par rapport aux contribuables qui peuvent acheter directement un élément d'actif amortissable.
- (c) Le projet d'intégration devrait être révisé pour éviter qu'il n'ait de tels effets.

**5. Effets du projet de réforme fiscale sur les sociétés immobilières et sur l'activité du secteur immobilier en général:**

- (a) La plus grande difficulté à laquelle se heurtent les sociétés immobilières et le développement de l'immobilier au Canada est le manque de financement, à court et à long terme, à des taux raisonnables.
- (b) Si le projet du Gouvernement était adopté, il priverait les sociétés immobilières de financement sur le marché des valeurs.
- (c) Le petit investisseur immobilier est encore désavantagé.
- (d) Le projet aura des effets désastreux sur la construction au Canada.

Submission

This submission is being made in respect of some of the proposals for tax reform contained in the Government White Paper presented on November 7th, 1969. The submission is being made by Cadillac Development Corporation Limited (Cadillac), an integrated real estate company with operations centred mainly in the Province of Ontario. Cadillac is a public company whose shares trade on The Toronto Stock Exchange.

It is intended here to deal only with certain specific proposals in the White Paper. These are proposals which in our view should not be implemented into law. It should be pointed out that those proposals with which the company agrees obviously need not be commented upon here.

The main areas to be dealt with here are:

- 1. The tax treatment of profits arising on the sale of principal residences.
- 2. Changes in tax treatment of income derived from real estate.
- 3. The deemed realization every five years of holdings of shares in Canadian widely-held corporations.
- 4. The effect of integration of personal and corporate income taxes on capital cost allowance (and other similar deductions).
- 5. General effect of the White Paper proposals on public real estate companies and on real estate development in Canada.

1. Treatment of Profits from Sale of Principal Residences

THE PROPOSAL

- 1. When a taxpayer sells his principal residence the profit in excess of \$1,000 per year of occupancy would be taxed at full marginal rates. (3.19)
- 2. Losses incurred on the sale of a taxpayer's residence other than a farmhouse sold with the farm, would not be deductible from income for tax purposes. (3.19)
- 3. The cost of improvements made by a taxpayer to a principal residence would be deductible from income for tax purposes and a minimum home improvement

Mémoire

Ce mémoire traite de certains aspects du projet de réforme fiscale publié sous forme de Livre Blanc par le Gouvernement le 7 novembre 1969. Il est présenté par Cadillac Development Corporation Ltd., société immobilière dont les activités se placent surtout en Ontario. Cadillac est une entreprise à capital public dont les actions sont cotées à la bourse de Toronto.

L'objet de ce mémoire est limité à certains points particulier du Livre Blanc, ceux qui, à notre avis, ne devraient pas être érigés en loi. Il convient de remarquer que les points du Livre Blanc que la société ne conteste pas n'appellent évidemment aucun commentaire de notre part.

Principaux aspects étudiés

- 1. RÉGIME FISCAL DES PROFITS RÉSULTANT DE LA VENTE DES RÉSIDENCES PRINCIPALES.
- 2. MODIFICATIONS DU RÉGIME FISCAL DES REVENUS PROVENANT DE L'IMMOBILIER.
- 3. RÉALISATION THÉORIQUE, TOUS LES CINQ ANS, DES ACTIONS MAJORITAIRES DES SOCIÉTÉS CANADIENNES «OUVERTES».
- 4. EFFETS DE L'INTÉGRATION DE L'IMPÔT SUR LES PARTICULIERS ET DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉ SUR «L'ALLOCATION DE COÛT EN CAPITAL» ET AUTRES DÉDUCTIONS.
- 5. EFFETS DU PROJET DE RÉFORME FISCALE SUR LES SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES ET SUR L'ACTIVITÉ DU SECTEUR IMMOBILIER EN GÉNÉRAL.

1. Régime des profits réalisés sur la vente des résidences principales

D'APRÈS LE PROJET

- 1. Si un contribuable vend sa résidence principale et réalise un profit dépassant \$1,000 par année d'occupation, il sera imposé sur cet excédent au taux maximum. (3.19)
- 2. Les pertes subies par un contribuable sur la vente de sa résidence, sauf s'il s'agit d'une maison de ferme vendue avec la ferme, ne seraient pas déductibles de ses revenus imposables. (3.19)
- 3. Les frais d'amélioration domiciliaire à une résidence principale seraient déductibles des revenus imposables du contribuable, un minimum de \$150 par



allowance of \$150 per year of occupancy would be allowed in any event. (3.19)

4. A sale of a home would be treated as a non-taxable transaction only if:

(i) the taxpayer moves from one area to another within Canada;

(ii) the move is in connection with a change of job and

(iii) the taxpayer spends the proceeds of the sale of the house on the purchase of another house within a year from the date of sale.

If these conditions are complied with any profit on the sale is not immediately taxable but rather reduces the cost basis of the new house. (3.20)

#### Proposals of the Royal Commission on Taxation

1. Gains realized on the sale of a residential property are to be taxed but only to the extent that the gain exceeds a lifetime exemption of \$25,000.

2. To determine the cost basis of residential property, the original cost should be increased by the cost of actual improvements or, at the option of the taxpayer, by 1 per cent of the cost of the building for each year the property had been held. (Vol. 3, par. 395)

3. Losses incurred on the sale of a residential property would not be deductible from income for tax purposes.

#### Treatment in the United States of Profits arising on the sale of principal residences

Section 1034 of the United States Internal Revenue Code provides for the non-recognition of gain in certain cases where a taxpayer sells his principal residence and buys or builds another within a specific time limit.

In general, if the taxpayer invests in a new principal residence an amount at least as large as the sale price of his old principal residence, no gain is recognized on the sale of the old principal residence. If the new residence costs less than the old one, gain is recognized to the extent of the difference.

Furthermore, under Section 121 of the Internal Revenue Code an individual who is 65 or older may

année d'occupation étant, de toute façon, déductible. (3.19)

4. La vente d'une maison ne serait pas considérée comme une transaction imposable si:

(i) le contribuable va habiter une autre région du Canada;

(ii) le contribuable déménage en raison de son emploi;

(iii) le contribuable affecte le produit de cette vente à l'achat d'une autre maison, dans l'année qui suit ladite vente.

Si ces trois conditions sont remplies, le profit réalisé lors de la vente ne serait pas immédiatement imposé mais serait déduit du prix de la nouvelle maison. (3.20)

#### La Commission Royale sur la fiscalité proposait:

1. Que les profits sur la vente d'une résidence soient imposés dans la mesure où ils dépasseraient une exemption à vie de \$25,000.

2. Que pour déterminer ce qu'a coûté une maison, le prix d'achat en soit augmenté des frais d'amélioration domiciliaire ou, au choix du propriétaire, de 1% par année de propriété (Vol. 3, par. 395)

3. Que les pertes subies lors de la vente d'une résidence ne soient pas déductibles des revenus imposables.

#### Régime en vigueur aux États-Unis

L'article 1034 du code fiscal des États-Unis (U.S. Internal Revenue Code) ne reconnaît pas qu'il y a profit sur la vente d'une maison dans certains cas où un contribuable vend sa résidence principale pour en acheter ou en construire une autre dans un certain délai.

De façon générale, si le contribuable investit dans l'achat d'une nouvelle résidence un montant au moins égal au prix de vente de son ancienne résidence, on ne retient aucun profit sur ladite vente. Si la nouvelle résidence coûte moins cher que l'ancienne, la différence de prix est considérée comme un profit.

D'autre part, conformément à l'article 121 du code fiscal américain, un individu âgé de 65 ans ou plus

exclude from gross income any capital gain attributable to the first \$20,000 of the price realized on a sale of his personal residence, provided the property has been owned and used by the taxpayer as his principal residence for at least five years during the eight-year period preceding the sale.

Submission

Paragraph 3.19 of the White Paper begins by saying: "Generally, capital gains on the sale of homes would not be taxed." It is assumed in the White Paper that the \$1,000 per year of occupancy exemption plus the \$150 per year of occupancy home improvement allowance will generally negate any increase in the value of a principal residence. An examination of some statistics leads one to a different conclusion.

Figures of the Toronto Real Estate Board indicate that the average price of all homes sold in Metropolitan Toronto for each of the last four years was:

1969 .....	\$28,945
1968 .....	26,726
1967 .....	24,078
1966 .....	21,360

It is quite apparent from these figures that the average annual increase in value of homes has been in excess of \$2,500 over the last four years. Although the market examined is Metropolitan Toronto and not a national sample, it is still quite evident that the \$1,000 plus \$150 exemption will not offset increases in values of principal residences.

Therefore, if it is intended, as the opening sentence of paragraph 3.19 implies, that capital gains on the sale of houses generally not be taxed, the proposals will not carry out this intention. Of course, if it is in fact intended that gains on the sale of principal residences generally not be taxed a simple solution would be either:

- (a) to completely exempt such gains from tax;
- (b) to follow the recommendation of the Royal Commission and allow each taxpayer a lifetime exemption, of perhaps \$25,000 or \$50,000 to be applied against gains realized on the sale of houses;
- (c) to permit tax-free exchanges of principal residences on a basis similar to that used in the United States; or
- (d) to allow larger exemptions.

peut exclure de son revenu brut toute plus-value apparaissant dans la première tranche de \$20,000 du prix de vente de sa résidence principale, à condition qu'il en ait été le propriétaire et qu'elle ait été sa résidence pendant cinq ans au moins au cours des huit années précédant la vente.

Commentaire

Le paragraphe 3.19 du Livre Blanc commence par ces mots: «D'une manière générale, les gains de capital provenant de la vente des maisons d'habitation ne seraient pas frappés d'un impôt.» On présume donc que l'exonération de \$1,000 par année d'occupation auxquels s'ajoutent les \$150 par an d'amélioration domiciliaire annuleront, d'une façon générale, toute plus-value sur une résidence principale. L'étude des statistiques appelle cependant une conclusion différente.

Voici par exemple les chiffres publiés par le «Toronto Real Estate Board» faisant ressortir le prix moyen des maisons vendues dans cette ville au cours des quatre dernières années:

1969 .....	\$28,945
1968 .....	26,726
1967 .....	24,078
1966 .....	21,360

Il est évident, d'après ces chiffres, que la plus-value moyenne annuelle a dépassé \$2,500 au cours des quatre dernières années. Même si l'exemple se limite à la seule ville de Toronto, il est manifeste que l'exonération de \$1,000 à laquelle s'ajoutent les \$150 d'amélioration domiciliaire, ne suffira pas à absorber cette plus-value.

Donc, si l'intention du législateur est, comme le laissent entendre les premiers mots du paragraphe 3.19, de ne pas imposer la plus-value résultant de la vente des maisons, le projet de réforme va à l'encontre de cette intention. Si vraiment on ne veut pas imposer cette plus-value, il suffirait simplement:

- (a) de l'exonérer totalement;
- (b) de suivre les recommandations de la Commission royale d'enquête et d'accorder à chaque contribuable une exonération à vie de \$25,000 ou de \$50,000 à laquelle on imputerait les profits réalisés sur la vente d'une maison;
- (c) d'autoriser des échanges, dans le cas d'une résidence principale, sur une base semblable à celle qui a été adoptée aux États-Unis;
- (d) d'accorder des exonérations plus importantes que celles que l'on propose.



It is submitted that there are, in fact, a number of reasons for not taxing gains arising on the sale of a principal residence. These reasons can be set out as follows:

1. The taxation of gains realized on the sale of principal residences will have an undesirable effect on the real estate market since it will likely inhibit the purchase and sale of houses. Individuals who might otherwise wish to move from one house to another might find themselves unable to do so if the sale of their present home results in a taxable gain. This is particularly true since the total transaction, that is, the sale and subsequent purchase would often not increase the net cash position of the homeowner and might in many instances decrease it. It is also highly questionable as to whether such a restriction on mobility is justifiable in view of the limited revenue returns contemplated from this source.

It is true that a tax on capital gains, to some extent, inhibits the exchange of investments because the taxpayer who sells an investment in order to buy another may have to pay tax on the sale that would not be payable if a sale were not made. Although this may be necessary in respect of normal investments, it is clear that a person's principal residence is not primarily an investment. It is his and his family's home, and the place where much of his time is spent. Any tax which inhibits a person from freely choosing or changing his home is, in our submission, abusive.

2. It is further submitted that the proposed tax on the sale of principal residences will not only inhibit the purchase and sale of houses, but will of necessity reduce the total number of homes available for purchase. Many new homes are purchased by existing home owners, whose present homes are then available, particularly for lower income purchasers. Insofar as the tax on the sale of principal residences restricts existing home owners from selling their present home to buy a new one, it has the effect of reducing the number of homes available to purchasers. With Canada in the midst of a severe housing shortage there seems to be little justification for taxing legislation that would produce such a result.

3. At present, many homeowners are taxpayers who pay tax by way of payroll deduction and seldom if ever have a contentious item for tax purposes. If gains on the sale of homes are taxed, these taxpayers will likely have to incur the expense of a valuation on or near the valuation date and may, when they sell their principal

En fait, un certain nombre de raisons militent, à notre avis, en faveur de l'exonération de la plus-value résultant de la vente d'une résidence principale. Ces raisons sont les suivantes:

1. L'imposition d'une telle plus-value aura des effets regrettables sur le marché de l'immobilier du fait qu'elle entravera l'achat et la vente des maisons. Les individus qui désirent changer de maison pourraient en être empêchés du fait que la vente de leur maison représente un profit impossible. La chose est d'autant plus vraie que l'opération combinée, vente puis achat d'une maison, n'augmenterait pas toujours la position «comptant» du propriétaire, mais, bien souvent, la diminuerait. On peut aussi se demander s'il est bon de restreindre ainsi la mobilité des gens lorsqu'on n'espère tirer qu'un revenu limité de cette imposition.

Il est bien vrai que l'imposition de la plus-value entraverait les échanges car un contribuable qui vend ce dans quoi il a investi pour acheter une autre maison pourrait avoir à payer un impôt qu'il ne paierait évidemment pas s'il gardait sa maison. Si l'imposition peut être nécessaire dans le cas des investissements purs, il est clair que la résidence d'un particulier ne constitue pas avant tout un investissement. C'est plutôt son foyer, celui de sa famille et l'endroit où il passe le plus clair de son temps. A notre avis, tout impôt qui empêche quelqu'un de choisir librement son foyer ou d'en changer librement est abusif.

2. Nous croyons d'autre part que l'impôt sur la vente des résidences principales, en plus d'entraver l'achat et la vente des maisons, réduira forcément le nombre de maisons à vendre. De nombreuses constructions neuves sont achetées par des propriétaires dont les anciennes maisons se trouvent disponibles de ce fait, au bénéfice en particulier d'autres propriétaires moins fortunés. Dans la mesure où l'impôt sur la vente des résidences entrave l'achat de maisons neuves par des propriétaires, il réduit le marché de la maison plus ancienne. Au moment où le Canada traverse une sérieuse crise de logement, il ne semble pas très justifié d'adopter une loi fiscale qui aurait de tels effets.

3. Actuellement, nombreux sont les propriétaires qui sont des contribuables payant l'impôt par retenues sur salaire et qui n'ont jamais, ou presque, de contentieux avec le fisc. Si la plus-value immobilière est imposée, ces contribuables devront sans doute subir les dépenses d'une expertise à la date de «l'évaluation» et peuvent avoir à se justifier

residence, have to convince officials of the Department of National Revenue that the valuations are valid. Valuations are not scientific and undoubtedly disputes will arise. This places a heavy onus on the taxpayer and a significant strain on the administrative facilities of the Department of National Revenue.

*For these reasons, it is submitted that gains realized on the sale of principal residences should be exempt from tax.*

In the alternative, if the government is unwilling to completely exempt such gains, then they should be taxed but only after deducting an amount of \$2,500 plus a minimum home improvement allowance of \$150 for each year of occupancy. In addition, rollover provisions similar to those in force in the United States should be adopted.

## 2. Changes in tax treatment of income derived from real estate

### The Proposal

1. A person who inherits property would for tax purposes inherit the tax cost of that property to the deceased. (5.17)

2. A taxpayer would be prohibited from deducting from other income a loss from holding property if that loss is created by (a) capital cost allowance, (b) a deduction of interest, or (c) a deduction of property taxes. (5.17)

3. A separate depreciation class would be created for each rental building that costs \$50,000 or more. (5.17)

4. Taxpayers will be permitted at any time to write a class of assets down to the aggregate cost of the assets of that type still on hand and this type of write-down would be required of corporations in any year in which control of the corporation changes hands. (5.18, 5.19)

### Proposals of the Royal Commission on Taxation

1. The basic system of capital cost allowances for depreciable assets and general level of rates should remain unchanged. (Vol. 4 pg. 240)

2. Capital cost allowance deductions should not be permitted for assets before they are put into use. (Vol. 4 pg. 240)

auprès des représentants du Ministère du revenu national au moment de la vente de leur maison. Les expertises n'ont pas un caractère absolu et il est probable que des contestations s'élèveront. Ce serait imposer une nouvelle charge au contribuable et au personnel administratif du Ministère.

*C'est pourquoi nous proposons que la plus-value qui se dégage de la vente d'une résidence principale ne soit pas imposée.*

Sinon, dans la mesure où le Gouvernement ne désire pas exonérer totalement cette plus-value, elle ne devrait être imposée qu'après déduction d'une somme de \$2,500 à laquelle s'ajouterait l'exemption de \$150 et ceci, pour chaque année d'occupation. De plus, il faudrait prévoir des clauses dans le cas d'opérations subséquentes comme celles qui ont été adoptées aux États-Unis («roulement»).

## 2. Modifications du régime fiscal des revenus provenant de l'immobilier

### D'après le projet

1. Toute personne qui hérite d'un bien hériterait des obligations fiscales du défunt pour ce bien. (5.17)

2. Un contribuable ne pourrait déduire de ses revenus autres une perte résultant d'un bien si cette perte découle de l'«allocation de coût en capital», des intérêts ou des impôts frappant le bien. (5.17)

3. Une catégorie distincte d'amortissement serait créée pour tout immeuble locatif de \$50,000 ou plus. (5.17)

4. Les contribuables seraient autorisés, à tout moment, à ramener une catégorie de biens au niveau du prix global des biens du même genre encore en leur possession. Les sociétés devraient en faire autant au cours de l'année où le contrôle de la société passerait en d'autres mains. (5.18, 5.19)

### La Commission Royale sur la fiscalité proposait:

1. Le principe de l'allocation de coût en capital pour les biens amortissables et l'échelle prévue à cet effet doivent demeurer. (Vol. 4, par. 240)

2. L'allocation de coût en capital ne doit pas être autorisée pour un bien qui n'est pas en service. (Vol. 4, par. 240)



3. Proceeds on the sale of depreciable property in excess of the original cost should be included in income, except that proceeds of less than \$5,000 from bona fide separate disposals may be credited to the asset class instead of being included in income. (Vol. 4 pg. 241)
4. Averaging provisions for terminal profits on disposal of all assets in a class would no longer be necessary. (Vol. 4 pg. 241)
5. Provision should be made for an interim claiming of a terminal loss to the extent that the unclaimed cost in any class exceeded the original cost of the remaining assets. (Vol. 4 pgs. 241,242)
6. The capital cost allowance system should be broadened to cover "nothings". (Vol. 4, pg. 243 ff.)
3. La partie du produit de la vente d'un bien amortissable qui excède le prix d'achat doit être ajoutée aux revenus; seules les réalisations de moins de \$5,000 qui relèvent de la vente d'un élément isolé peuvent être portées au crédit de la catégorie correspondante au lieu d'être ajoutées aux revenus. (Vol. 4, par. 241)
4. Les dispositions d'étalement des profits finals lors de la cession de tous les biens d'une catégorie ne seraient plus nécessaires. (Vol. 4, par. 241)
5. Il devrait y exister des dispositions pour réclamation intérimaire de perte finale dans la mesure où le coût non réclamé, dans une catégorie, excéderait le coût originaire des biens conservés. (Vol. 4, pars. 241-242)
6. Le principe de l'allocation de coût en capital devrait être élargi et prévoir les «éléments incorporels.» (Vol. 4, par. 243 ff)

### Submission

The recommendations summarized in paragraphs 1 and 4 of The Proposal, above, are clearly both equitable and necessary. However, the proposal to restrict the use of capital cost allowance, interest and tax expenses and to create separate classes for each building that costs \$50,000 or more is clearly discriminatory and inequitable when applied to companies in the real estate business.

There may be justification for these proposals in the case of a taxpayer who acquires real estate primarily as a tax shelter. However, in the case of a company in the business of earning income from the sale and rental of real estate, buildings are capital assets in the same sense that machines are in a manufacturing business. To require such companies to treat losses resulting from C.C.A. or interest or tax expenses differently from other companies is clearly discriminatory.

The argument can be made that while a real estate company is expanding and acquiring additional buildings through construction or sale, its capital cost allowances and interest charges and expenses will be more than enough to offset income from other operations. This may be accurate but it is also true of any expanding capital-intensive industry. The problem lies not in the existing rules but rather in the fact that in most capital-intensive industries and particularly in the real estate industry, the net income return on investment is very low while the company is expanding and spending money on capital assets.

### Commentaire

Les recommandations ci-dessus, résumées aux paragraphes 1 et 4 du Livre Blanc, sont justes et nécessaires. Mais réduire l'application de l'allocation de coût en capital, des intérêts et des taxes et créer des catégories distinctes pour les immeubles de \$50,000 ou plus serait une mesure discriminatoire et inequitable à l'endroit des sociétés immobilières.

Ces mesures pourraient peut-être se justifier dans le cas d'un contribuable qui achèterait un bien immobilier pour se prémunir contre le fisc. Mais, dans le cas des sociétés immobilières qui tirent leurs revenus de la vente et de la location, les immeubles sont des éléments d'actif au même titre que les machines dans une industrie manufacturière. Exiger pour ces sociétés un régime différent est nettement discriminatoire.

On pourrait soutenir qu'une société immobilière qui s'agrandit en acquérant de nouveaux immeubles, soit en les construisant soit en les achetant, pourrait largement balancer ses revenus grâce à l'allocation de coût en capital, aux charges d'intérêts et autres frais. Mais cela est vrai aussi de toute industrie à forte capitalisation qui se développe. La difficulté ne réside pas dans les règles existantes mais plutôt dans le fait que les industries à forte capitalisation, en particulier l'immobilier, ont un rendement net sur investissement très faible lorsqu'elles se développent et doivent acquérir des éléments d'actif.

The Royal Commission dealt with the problem of the capital-intensive industry and at page 162 of Volume 2 of their report stated as follows:

"Under the present capital cost allowance system the larger tax deferment will occur in the more capital-intensive businesses, and hence gives an advantage to the proprietors or shareholders of such businesses relative to a neutral capital cost allowance system. It will increase investment in capital-intensive projects because it will increase the after-tax return on the former relative to labour-intensive projects. If capital markets worked perfectly, the generosity of the present scheme would distort the allocation of saving and would be inequitable between proprietors and shareholders in capital-intensive and labour-intensive businesses. However, because generous capital cost allowances are more important for long-lived assets than for short-lived assets (for the potential tax deferment is obviously greater with respect to the former), because the riskiness of long-lived assets is usually assumed to be greater than that of short-lived assets, and because the market tends to discriminate against risk, the generosity of the present capital cost allowance system could be considered as a method of compensating for an imperfection of the market.

Does the present system inadequately compensate, over-compensate or just compensate for the market bias against long-lived assets? It is probably impossible to arrive at a definitive answer to this question. There is no method of assessing with the data available the extent of the market bias. *Faced with this unanswerable question we have concluded that we have no clear evidence to warrant a basic change in the present capital cost allowance system, and therefore we recommend later that it should be continued.*" (our italics)

The government in the White Paper appears to have accepted this view of the Royal Commission with respect to industry generally. However, the real estate industry has been singled out and given different and severely adverse treatment.

Such discriminatory treatment appears to have little justification, particularly in view of the fact that all indications are that construction by the private sector

La Commission royale a traité de ce problème à la page 162, vol. 2 de son rapport, et nous citons:

«Sous le régime actuel d'amortissement fiscal, ce sont surtout les entreprises qui utilisent le capital d'une façon intensive qui peuvent le plus facilement différer le versement de leurs impôts; le régime actuel favorise donc les propriétaires ou les actionnaires de ces entreprises, contrairement à ce qui se produirait sous un régime neutre. Parce qu'il accroît le rendement après impôt des entreprises à fort coefficient d'utilisation du capital, le régime actuel favorise également les investissements dans ces entreprises au détriment de celles qui utilisent surtout la main-d'œuvre. Si le marché des capitaux fonctionnait parfaitement, la générosité du régime actuel fausserait l'affectation de l'épargne et ne traiterait par de façon identique les propriétaires et les actionnaires des entreprises fondées sur l'utilisation intensive du capital et celles qui sont fondées sur l'utilisation intensive de la main-d'œuvre. Cependant, étant donné que l'amortissement généreux importe plus aux éléments d'actif dont la vie productive est longue qu'à ceux dont la vie productive est courte (puisque les possibilités de report des versements d'impôts sont manifestement plus grandes dans le cas des premiers), étant donné que les risques inhérents aux premiers sont ordinairement plus élevés que ceux des seconds et étant donné que le marché des capitaux tend à défavoriser les projets risqués, on peut à bon droit considérer que la générosité du régime actuel constitue un moyen d'atténuer les imperfections du marché.

Le régime actuel réussit-il à compenser le traitement injuste dont les éléments d'actif de longue durée sont l'objet sur le marché? Il est sans doute impossible de répondre à cette question de façon définitive. On ne peut déterminer avec précision, du moins avec les données dont nous disposons, la portée d'une telle injustice. *Devant cette question sans réponse, nous avons conclu que rien ne nous pousse à proposer une modification fondamentale du régime actuel en ce qui concerne l'amortissement. Voilà pourquoi nous en recommanderons le maintien.*»

Le Gouvernement, dans son Livre Blanc, semble avoir épousé les vues de la Commission à l'endroit de l'industrie en général, mais l'immobilier a été écarté et soumis à un régime différent et très dur.

Un tel régime ne paraît guère justifié, en particulier du fait que la construction, dans le secteur privé, semble être en retard sur les besoins actuels. Le Livre



of the economy has not been keeping pace with current construction requirements. The White Paper proposals will curtail the flow of resources and management efforts into this industry precisely at a time when the industry requires greater efforts rather than less.

#### Treatment in the United States of Income Derived from Real Estate

It is instructive to examine the treatment in the United States of income derived from real estate. Reform was considered essential in the United States, as it now is in Canada, and the Tax Reform Act of 1969 brought about some significant changes in the United States.

Prior to the Tax Reform Act, the U.S. tax treatment of income derived from real estate was considerably more generous than in Canada. Rates of depreciation for virtually all capital assets were based upon the estimated economic life of the asset.

However, accelerated depreciation methods were allowed for real property used in a trade or business or held for the production of income. For new realty the taxpayer could elect to use either the double declining-balance method or the sum of the years-digits methods. For used realty, the only accelerated method allowed was the 150 per cent declining-balance method.

Furthermore, although all recapture of depreciation on the disposition of personalty had been taxed at ordinary income rates since 1962, recapture of depreciation on the disposition of realty was only partially taxed at ordinary income rates. Only the recapture of the excess of depreciation claimed as a result of using accelerated depreciation methods over what could have been claimed using standard methods, was taxable at ordinary income rates. Further, there was a proportionate reduction of the amount of recapture taxable at ordinary rates depending on the period of holding. Where the property had been held for 10 years or more all amounts recaptured were treated as capital gains and consequently taxed at reduced rates.

#### Rules Under Tax Reform Act

New rules are now applicable in the United States to real property. The only accelerated depreciation methods allowed for new real estate are the 150 per

cent reduced rate and the 180 per cent declining-balance method. The 180 per cent declining-balance method will be phased out by 1975.

#### Régime fiscal des revenus provenant de l'immobilier aux États-Unis

Il est intéressant d'étudier le régime appliqué aux États-Unis aux revenus provenant de l'immobilier. Dans ce pays également s'était fait sentir la nécessité d'une réforme et la Loi de réforme fiscale de 1969 (Tax Reform Act) apporta des changements notables.

Avant l'adoption de cette loi, le régime américain était beaucoup plus généreux que celui du Canada. Les taux d'amortissement de presque tous les éléments d'actif étaient basés sur la vie utile présumée de chacun d'eux.

On permettait toutefois l'amortissement accéléré pour les immeubles utilisés dans le cadre des activités d'une société ou des immeubles constituant une source de revenus. Pour les immeubles neufs, le contribuable avait le choix entre la méthode de l'amortissement à décroissance double («double declining-balance») et la méthode qui consiste à additionner les chiffres de l'année («years-digits methods»). Pour les immeubles usagés, l'amortissement accéléré n'était permis que selon la méthode à décroissance de 150% («150% declining-balance»).

D'autre part, si le «rappel» d'amortissement sur les biens mobiliers au moment de la vente a été imposé aux taux normaux depuis 1962, ce rappel d'amortissement sur les biens immobiliers au moment de leur vente, n'était imposé aux taux normaux que partiellement. Seul l'excédent d'amortissement résultant de l'application de l'amortissement accéléré était imposable aux taux normaux. Et même, on appliquait au rappel imposable aux taux normaux une réduction proportionnelle en fonction de la durée de possession de la propriété. Si la propriété avait été possédée 10 ans ou plus, tous les rappels d'amortissement étaient considérés comme des plus-values et imposés à des taux réduits.

#### Depuis la réforme fiscale

De nouvelles règles ont été introduites aux États-Unis qui s'appliquent à la propriété immobilière. Les seules méthodes d'amortissement accéléré pour les

cent declining-balance method and any other consistent method which does not give greater allowances in the first two-thirds of useful life than the 150 per cent declining-balance method. However, the 200 per cent declining-balance and the sum of the year digits methods are still applicable to *new residential rental property*.

In the case of used realty, the only methods now allowable are the straight-line method or any other method determined by the Commissioner which would result in a reasonable allowance. Again, residential rental property is treated differently and a 125 per cent declining-balance method may be employed to depreciate used residential property with a useful life of 20 years or more at acquisition. Used residential rental property with a less-than-20-year life and other realty must be depreciated under the straight-line method unless the Commissioner permits otherwise.

#### Recapture of Depreciation under Tax Reform Act

The treatment of amounts of depreciation recaptured on the disposition of realty has been changed slightly. Now if the property is held for 12 months or less all amounts recaptured are taxed at ordinary rates. Further, after the 12-month period, all amounts of depreciation recaptured that represent the excess of accelerated depreciation over straight-line depreciation will be taxable at full rates regardless of the period of holding. Again, special rules apply to residential rental property and here the amount of the excess of accelerated depreciation over straight-line depreciation that would be taxable at full rates is reduced proportionately in accordance with the period of holding and after 16 years and 8 months no part of the amount recaptured would be taxed at ordinary rates.

It should also be noted that a special 10 per cent tax (in addition to other taxes, but subject to large exemptions) has been imposed on certain tax preference items including the accelerated depreciation on real property claimed by an individual taxpayer. *The 10 per cent tax does not apply to corporations.*

#### Interest Deduction Limited on Investment Realty

Changes have also been made under the Tax Reform Act with respect to the deductibility by *individuals only* of investment interest. A special 10

immeubles neufs sont la méthode à décroissance de 150% («150% declining-balance method») et les autres méthodes qui ne permettent pas de déductions plus importantes que cette dernière dans les deux premiers tiers de la vie utile de l'immeuble. Mais la méthode à double décroissance («200% declining-balance») et celle qui consiste à additionner les chiffres de l'année sont encore applicables aux *immeubles résidentiels locatifs neufs*.

Dans le cas des immeubles anciens, les seules méthodes aujourd'hui permises sont celles de l'amortissement constant ou n'importe quelle autre méthode déterminée par le Commissaire et susceptible de produire un résultat raisonnable. Les locatifs résidentiels sont, eux aussi, traités différemment; l'amortissement décroissant de 125 p. 100 peut s'appliquer aux résidences anciennes ayant une durée utile de 20 ans et plus à leur acquisition. Les locatifs résidentiels anciens d'une durée de moins de 20 ans et les autres immeubles ressortissent à l'amortissement constant, sauf permission contraire du Commissaire.

#### Récupération de l'amortissement sous le régime de la *Tax Reform Act*

Le traitement de l'amortissement récupéré à la cession des immeubles a changé un peu. Aujourd'hui, si l'immeuble est détenu au plus 12 mois, toutes les sommes récupérées sont imposées aux taux ordinaires. En outre, après la période de 12 mois, toutes les sommes récupérées qui représentent l'excédent de l'amortissement accéléré sur l'amortissement constant sont imposables aux pleins taux, indépendamment de la durée de la possession. Des règles spéciales s'appliquent au locatif résidentiel; l'excédent de l'amortissement accéléré sur l'amortissement constant qui serait imposable aux pleins taux est proportionnellement réduit selon la période de possession; après 16 ans et 8 mois, aucune partie de la somme récupérée n'est imposée aux taux ordinaires.

Il faut également noter qu'un impôt spécial de 10 p. 100 (en plus d'autres impôts, mais sauf fortes exemptions) frappe sur certains éléments bénéficiant d'un traitement fiscal préférentiel, y compris l'amortissement accéléré d'un immeuble déduit par le contribuable. *L'impôt de 10 p. 100 ne s'applique pas aux sociétés.*

#### Déduction limitée de l'intérêt connexe aux investissements immobiliers

Des changements sont aussi intervenus, aux termes de la *Tax Reform Act*, en ce qui concerne la déductibilité, *quant aux seuls particuliers*, de l'intérêt



per cent tax is levied until 1972 and after 1972, the deduction for interest paid or accrued on indebtedness incurred or continued to purchase or carry property held for investment is to be limited.

#### Comparison of Canadian and U.S. Approach

The following general comparison can be made between the U.S. and Canadian approach to the taxation of income derived from real estate:

1. The U.S. rates of depreciation have in the past been and continue to be at least as generous as the existing Canadian rates.
2. Tax treatment of amounts of depreciation recaptured has in the past been, and after the Tax Reform Bill continues to be considerably more generous in the United States than in Canada. (It should be noted, however, that in the United States depreciable assets of the same type are not aggregated and treated as a class.)
3. Care was taken in the Tax Reform Bill to continue very generous treatment of residential rental property.
4. Limitations on the right to deduct excess investment interest in the United States have been imposed only on individuals and not on corporations.
5. No limitation has been imposed in the United States on the deductibility by corporations of excess depreciation. A special tax has been imposed in certain circumstances on individuals deriving a benefit from accelerated depreciation.

It is apparent from the Tax Reform Bill that the United States government has seen fit to limit the availability to individuals of real estate as a tax shelter. However, similar limitations were not considered necessary in the case of corporations.

It is submitted that the United States' approach is a sound one. An individual may have different kinds of income and income from, for instance, an office or employment is subject only to certain deductions. To allow excess capital cost allowance or interest expenses or property taxes to reduce the earned income of some individual may be inequitable.

But corporations do not earn income from an office or employment, and, at least in the case of an active corporation, such as an integrated real estate company, virtually all income is income from business and all proper expenses are deductible. To

connexe aux investissements. Un impôt spécial de 10 p. 100 est perçu jusqu'en 1972; après 1972, la déduction de l'intérêt payé ou couru sur les dettes contractées ou maintenues pour acheter ou financer des immeubles gardés à des fins d'investissement doit être limitée.

#### Comparaison de l'approche canadienne et américaine

On peut faire la comparaison générale suivante de l'approche américaine et canadienne de l'imposition du revenu immobilier;

1. Les taux d'amortissement américains ont toujours été et demeurent au moins aussi généreux que les taux canadiens.
2. Le traitement fiscal de l'amortissement recouvré a été dans le passé et demeure depuis, le *Tax Reform Bill*, beaucoup plus généreux aux États-Unis qu'au Canada. (Il faut noter, cependant, que les biens amortissables de la même catégorie ne sont pas groupés et traités ensemble aux États-Unis.)
3. Le *Tax Reform Bill* a maintenu le traitement très généreux des locatifs résidentiels.
4. Les limitations au droit de déduire l'excédent d'intérêt sur les investissements aux États-Unis ne ne frappent que les particuliers.
5. Il n'est pas imposé de limitation, aux États-Unis, à la déduction par les sociétés de l'excédent d'amortissement. Un impôt spécial est perçu dans certaines circonstances des particuliers qui bénéficient de l'amortissement accéléré.

Il est manifeste, à la lumière de sa réforme fiscale, que le gouvernement des États-Unis a jugé bon de limiter les possibilités d'«abri fiscal» que constitue l'immobilier pour les particuliers. De telles limitations n'ont pas semblé nécessaires pour les sociétés.

Nous estimons que l'attitude américaine est saine. Un individu peut avoir plusieurs sources de revenus, et, des revenus de son travail (indépendant ou salarial), il ne peut faire que certaines déductions. Permettre la réduction du revenu de certaines personnes par une allocation de coût en capital excessive ou des charges d'intérêt ou encore des impôts fonciers serait injuste.

Mais les sociétés ne tirent aucun revenu d'un emploi et, au moins dans le cas d'une société active, telle une société immobilière intégrée, presque tous les revenus proviennent de l'exploitation et les dépenses qui s'y rattachent sont entièrement déductibles. Restreindre

restrict the deductibility of capital cost allowance to certain kinds of income in such circumstances appears unnecessary and unduly restrictive.

3. The deemed realization every five years of holdings of shares in Canadian widely-held corporations.

The Proposal

- 1. The general rule would be that capital gains and losses would be taken into account for tax purposes in the year in which the taxpayer disposes of the asset. (3.39)
- 2. Shareholders of widely-held Canadian corporations would have to revalue their shares to market value every five years and take one-half of the resulting gain or loss into account for tax purposes in that year. (3.33)
- 3. The revaluations would begin in the fifth year after capital gains became taxable and individuals would revalue in each year in which they attain an age divisible by five. Corporate shareholders would revalue on the fifth anniversary of incorporation and on each other anniversary divisible by five. (3.38)

Proposals of the Royal Commission on Taxation

- 1. Property gains should be taxed on realization (Vol. 3, pg. 57)
- 2. Realizations should be deemed to have occurred only where (a) a gift of property is made, (b) Canadian residence is given up, (c) an individual dies or (d) an individual leaves the family unit.

Submission

It is submitted that the proposal to bring unrealized gains and losses on the shares of widely-held Canadian companies into account every five years is an unwarranted and imprudent departure from the general rule that capital gains and losses be taxable only when realized. We make this submission for the following reasons:

1. Problems of Liquidity and Marketability

Any tax which is imposed on an unrealized gain must obviously create problems of liquidity, simply because what is being taxed as income is not in a form that is acceptable for payment of the tax itself. For this reason alone, the White Paper's reluctance to recommend the taxing of unrealized gains is justifiable.

la déduction de l'allocation de coût en capital à certains revenus semble alors inutile et par trop limitatif.

3. Réalisation supposée, tous les cinq ans, des actions détenues dans des sociétés canadiennes «ouvertes»

D'après le projet

- 1. La règle générale voudrait que les gains ou les pertes en capital entrent dans le calcul de l'impôt l'année au cours de laquelle le contribuable a disposé de l'élément d'actif. (3.39)
- 2. Les actionnaires de sociétés canadiennes «ouvertes» devraient réévaluer leurs actions tous les cinq ans à leur valeur marchande et retenir la moitié de la plus-value ou de la perte dans le calcul de leur impôt. (3.33)
- 3. La réévaluation devra se faire à partir de la cinquième année qui suit la mise en place du régime et les particuliers réévalueraient leurs actions chaque fois que leur âge serait un multiple de cinq. Les sociétés le feraient lors de leur cinquième anniversaire de constitution et aux anniversaires subséquents divisibles par cinq. (3.38)

La Commission proposait:

- 1. Les plus-values sur la propriété ne seraient imposées qu'à la réalisation. (Vol. 3, par. 57)
- 2. La réalisation serait censée avoir eu lieu si:
  - (a) la propriété résulte d'un don;
  - (b) la résidence au Canada prend fin;
  - (c) l'individu meurt, ou
  - (d) l'individu quitte la cellule familiale.

Commentaire

Nous estimons que le projet qui consiste à tenir compte tous les cinq ans des plus-values ou des pertes sur les actions des sociétés canadiennes «ouvertes» reviendrait à s'éloigner dangereusement du principe de l'imposition à la réalisation. Notre opinion se fonde sur les raisons suivantes:

1. Problèmes de liquidités et de vente

Tout impôt prélevé sur un gain non réalisé ne peut qu'engendrer un problème de liquidités, par le seul fait que l'élément imposé n'est pas accepté comme moyen de paiement par le fisc lui-même. Pour cette simple raison, la répugnance du Livre Blanc à imposer des gains non réalisés est justifiée.



The exception made for shares of widely-held companies is based upon the assumption that such shares are readily marketable and, therefore, the gain or loss can be easily realized (paragraph 3.36). However, it is clear that in many cases such shares are not readily marketable. In many instances the market for shares of widely-held companies is "thin" that is, there is not widespread distribution of the shares and few people are interested in the shares. As a result, only a limited number of shares can be sold at any one time at the current market price. Any large offering of such shares will immediately depress the market because sufficient demand will be lacking.

Consequently, although such shares are theoretically marketable, practically, they cannot be sold at all or at best at a price which does not reflect their true value. To justify revaluation on the grounds of marketability in such situations is patently unfair.

To add to the problems of marketability are the restrictions imposed on the sale of shares of widely-held companies under the various applicable securities acts. Often, shares which ostensibly appear marketable are in fact not marketable because a sale of such shares would constitute a "trade in the course of primary distribution". Such a restriction applies not only to sales of shares out of treasury but also to virtually every sale of shares that materially affects the control of the company. It would also apply, for instance, to shares that have been issued by a company without having to comply with registration and prospectus requirements (e.g. as a "private placement"—see for example, The Ontario Securities Act, 1966, Chapter 142, S.O. 1966, Section 19 (3)). Holders of such shares clearly do not have readily marketable securities.

## 2. Effects on Control of Widely-Held Canadian Corporations

In some instances holdings of shares in a company represent more than a fractional interest in the company; sometimes such holdings also represent control of the company. Thus, the holder is entitled, together with the other rights to which shareholders are entitled, to direct all the affairs and operations of the company. Even assuming the holder of a controlling interest in a widely-held Canadian corporation could overcome the restrictions against sale discussed above, he would be able to sell his shares only at the risk, in some cases, of losing control of his company. In short, taxing unrealized gains will force the sale of shares which in turn may cause a loss in control.

L'exception prévue pour les actions des sociétés «ouvertes» se fonde sur la présomption que ces actions peuvent être vendues instantanément et que le gain ou la perte se réalise facilement (3.36). Mais il est clair que, dans bien des cas, le marché des actions de sociétés «ouvertes» est très étroit, autrement dit, ces actions ne sont pas toujours très largement réparties et intéressent peu de gens. Aussi, on ne peut en vendre qu'un nombre restreint à leur valeur marchande. Toute offre importante déprimera le marché, faute de demande.

En conséquence, bien qu'elles soient théoriquement vendables, ces actions ne peuvent pas être vendues en pratique, sinon à un prix qui ne représente pas leur valeur réelle. Justifier leur réévaluation sous prétexte de leur vénalité est manifestement injuste.

Les difficultés de vente se compliquent d'ailleurs du fait des restrictions qu'imposent dans ce cas les différentes lois sur les valeurs mobilières. Très souvent, des actions qui semblent pouvoir être vendues ne le peuvent pas car leur vente constituerait une «transaction en cours de distribution primaire.» Cette restriction ne s'applique pas seulement aux actions de trésorerie mais pratiquement à toute transaction qui pourrait modifier le contrôle d'une société. Elle s'appliquerait aussi aux actions émises par une société sans qu'elle doive se conformer aux exigences de l'enregistrement et de la publication («prospectus») comme c'est le cas des «placements privés» (Voir Ontario Securities Act, 1966, chapitre 142, S.O. 1966, article 19 (3)). Les détenteurs de telles actions n'ont manifestement pas la possibilité de les vendre immédiatement.

## 2. Effets sur le contrôle des sociétés canadiennes «ouvertes»

Dans certains cas, les groupes d'actions représentent plus qu'un intérêt minoritaire dans une société; ils peuvent en effet être majoritaires et signifier le contrôle de l'affaire. Leur détenteur a donc, en plus des droits normaux d'actionnaire, celui de diriger les affaires et l'activité de la société. Même si l'on estime qu'un tel détenteur pourrait surmonter les difficultés précitées et vendre ses actions, il le ferait au risque de perdre parfois le contrôle de la société. En d'autres termes, l'imposition des gains non réalisés entraînerait une vente d'actions qui signifierait à son tour une perte de contrôle.

The danger of such an effect is greatly increased in a "thin market" situation as described above. Here, the controlling shareholder will not only have to sell shares to pay the tax, but as he starts doing so, he will depress the market, and this in turn will force him to sell more shares to raise the same amount of money. The result may well be a loss of control.

### 3. Tax Neutrality

It is submitted that, generally, tax considerations should affect business decisions as little as possible. There are, of course, exceptions where the tax system can be used to correct market distortions, but generally the tax system should interfere as little as possible. This view, we believe, was strongly adhered to by the Royal Commission throughout its report. (See specifically Volume 1, page 24 ff.) Taxing unrealized gains adversely affects tax neutrality insofar as it affects decisions as to whether property should be held or sold. Since the proposal to tax unrealized gains on shares of widely-held Canadian companies appears to be justified, at least in part, by the marketability of such shares, it clearly contemplates that such shares may have to be sold in order to pay the tax. In other words, tax considerations will tend to determine whether such shares should be sold. We submit this is a necessary and wholly undesirable effect of taxing unrealized gains on such shares.

The proposal also affects tax neutrality in a different sense. Since shares of closely-held Canadian companies will not be periodically revalued, there will be strong motivation for such companies to refrain from becoming widely-held companies. As a result, decisions as to financings, public participation, and expansion may well be distorted by tax considerations. In general, the proposal will induce closely-held companies to remain that way.

### 4. Unequal Treatment of Shareholders

One result of the proposal to revalue every five years beginning after capital gains have been taxed for five years is that some shareholders of widely-held corporations will be taxable in the sixth year after introduction of the tax while others will not be taxable until the tenth year, depending on the age of the shareholder. Such unequal treatment of shareholders is capricious and unfair. It may also lead to the transfer of shares to holding companies in order to postpone a deemed realization.

Ce danger est d'autant plus grand dans un marché «étroit.» En effet, l'actionnaire majoritaire sera obligé de vendre ses actions pour payer l'impôt et, ce faisant, déprimera le marché, ce qui le forcera à vendre plus d'actions qu'il n'en faudrait. Il pourrait alors se voir enlever le contrôle de l'affaire.

### 3. La neutralité fiscale

Nous estimons que, d'une façon générale, les considérations fiscales doivent influencer le moins possible les décisions prises dans les affaires. Il y a évidemment des cas d'exception et le régime fiscal peut être utilisé pour corriger certains écarts, mais généralement, l'intervention fiscale doit être aussi rare que possible. Nous croyons d'ailleurs que la Commission royale s'est attaché à ce principe tout au long de son rapport (Voir notamment le volume 1, page 24 ff). L'imposition des gains non réalisés violerait la neutralité fiscale dans le sens qu'elle influencerait les décisions quant à la vente ou à la conservation d'un bien. Si l'imposition proposée des gains non réalisés sur les actions des sociétés canadiennes «ouvertes» peut paraître justifiée, du moins jusqu'à un certain point, par la vénalité de ces actions, elle implique clairement que ces actions doivent être vendues pour payer l'impôt. En d'autres termes, des considérations fiscales interviendront dans la décision de vendre ou non. Nous estimons que c'est là un effet inévitable et franchement indésirable d'imposer des gains non réalisés sur ces actions.

Le projet viole également la neutralité fiscale d'une autre façon: étant donné que les sociétés canadiennes «fermées» ne verront pas leurs actions réévaluées périodiquement, elles seront fortement tentées de garder leur forme actuelle et de ne pas «s'ouvrir.» Il en résulte que les décisions quant au financement, à la participation du public ou à l'expansion seront influencées par des considérations fiscales. De façon générale, le projet les incitera à demeurer «fermées.»

### 4. Inégalité entre les actionnaires

Étant donné qu'on propose une réévaluation tous les cinq ans, mais seulement cinq ans après la mise en vigueur du régime, certains actionnaires de sociétés «ouvertes» ne seront imposables qu'au cours de la sixième année d'application du régime tandis que d'autres ne le seront qu'au cours de la dixième année, selon leur âge. Une telle inégalité est injuste et fantaisiste. Elle peut aussi entraîner la cession d'actions à une société de portefeuille pour différer la réalisation supposée.



### 5. Effect on the Stock Market

It is difficult to assess the effect that the deemed realization proposal will have on common share prices, but it does introduce an element which may artificially affect values. Forced sales and the ability of the market to predict forced sales (by studying the birth-dates of holders of large blocks of shares) may well have an artificial and, therefore, undesirable effect on common share prices.

### 4. The effect of integration of personal and corporate income taxes on capital cost allowance (and other similar deductions).

#### THE PROPOSAL

1. There would be a tax of 50 per cent on the taxable income of corporations. (4.25)

2. When a dividend is received by the shareholder of a closely-held Canadian corporation, the shareholder would include in his income the portion of the before-tax profit of the corporation represented by the dividend received, and would credit against his tax payable, the tax paid by the corporation in respect of the dividend he received. (4.25)

3. When a dividend is received by the shareholder of a widely-held Canadian corporation, the shareholder would include in his income one-half of the portion of the before-tax profit of the corporation represented by the dividend received, and would credit against his tax payable, one-half of the tax paid by the corporation in respect of the dividend he receives. (4.37)

4. For the shareholder to receive credit for tax paid by a closely-held or widely-held Canadian corporation, the corporation would have to pay either a cash or stock dividend within two and one-half years from the end of the corporation's taxation year in which the tax was paid. (4.27)

#### Submission

It is instructive to consider the effect of the integration proposal on a closely-held Canadian corporation holding real estate. Such a company would, of course, be entitled, in computing its income, to deduct capital cost allowance claimed in respect of depreciable property.

The following is an example of the proposed treatment:

### 5. Effets sur le marché boursier

Il est difficile d'évaluer les effets qu'aura sur le prix des actions ordinaires la réalisation supposée, mais elle introduit un élément artificiel qui aura une action certaine. La vente forcée et surtout les prévisions de vente forcée (par simple examen des dates de naissance des détenteurs de blocs d'actions) peuvent avoir des répercussions regrettables sur les cours des actions ordinaires.

### 4. Effets de l'intégration de l'impôt sur les particuliers et de l'impôt sur les sociétés sur «l'allocation de coût en capital» et autres déductions

#### D'APRÈS LE PROJET

1. Il y aurait un impôt de 50 p. 100 sur les revenus des sociétés. (4.25)

2. L'actionnaire d'une société canadienne «fermée» qui reçoit un dividende devrait faire entrer dans son revenu la portion du bénéfice avant impôt de la société que représente le dividende et porterait en crédit de son impôt celui payé par la société au titre de ce dividende. (4.25)

3. L'actionnaire d'une société canadienne «ouverte» qui reçoit un dividende devrait faire entrer dans son revenu la moitié de la portion du bénéfice avant impôt de la société que représente le dividende et porterait en crédit de son impôt la moitié de l'impôt payé par la société au titre de ce dividende. (4.37)

4. Pour que l'actionnaire puisse être dégrevé de l'impôt payé par une société, il faudrait que cette société verse un dividende, en espèces ou en actions, au cours des deux ans et demi qui suivent la fin de l'année d'imposition de la société. (4.27)

#### Commentaire

Il est intéressant d'étudier les effets de l'intégration proposée sur une société canadienne «fermée» possédant des immeubles. Une telle entreprise aurait évidemment le droit, lorsqu'elle calcule son impôt, de déduire l'allocation de coût en capital s'appliquant aux biens amortissables.

Le tableau suivant illustre le régime proposé:

*C. H. Corporation Limited*

Net Rental Income	\$100.00
Capital Cost Allowance Claimed	30.00
Taxable Income	\$ 70.00
Tax at 50%	35.00
After-Tax Income	\$ 35.00
Cash Available for Distribution (\$100-35)	\$ 65.00

Fig. 1

In the example given, C. H. Corporation Limited would have \$65 in cash available for distribution.<sup>1</sup> A shareholder receiving the \$65 would be treated as follows:

	<i>50% Taxpayer</i>
Dividend Received	\$ 65.00
Plus Taxable Credit	35.00
Taxable Amount	\$100.00
Gross Tax	50.00
Less Credit	35.00
Net Tax	\$ 15.00
Amount Retained	\$ 50.00

Fig. 2

The result, therefore, of the integration proposal is that income earned by a corporation, in respect of which income capital cost allowance may be claimed, is, when distributed to shareholders, taxed at full rates and as if capital cost allowance had never been deducted. In other words, the tax relief provided corporations by capital cost allowance is completely negated upon a distribution to shareholders.

That this is so is apparent from our example. Before distribution, the \$100 in rental income had borne tax only to the extent that it exceeded capital cost allowances. That is, only \$70 was taxable and the tax was \$35.00. When a distribution was made, however, to a shareholder (with a 50 per cent marginal rate), a further tax equal to 50 per cent of \$30 = \$15 was payable. In effect, the amount of capital cost allowance of \$30 was taxed at the shareholder's marginal rate (50 per cent) upon distribution to him. An analogous result would obtain where the corporation was a widely-held Canadian corporation.

*C.H. Corporation Limited*

Revenus de location (nets)	\$100.00
Allocation de coût en capital	30.00
Revenus imposables	\$ 70.00
Impôts (à 50%)	35.00
Revenus après impôts	\$ 35.00
Montant disponible pour distribution (\$100-35)	\$ 65.00

Tableau 1

Ainsi, la société C.H. Corporation Limited disposerait de \$65.00 à distribuer.<sup>1</sup> L'actionnaire qui recevrait \$65.00 paierait:

	<i>Cont. imp. à 50%</i>
Dividende perçu	\$ 65.00
Crédit imposable	35.00
Montant imposable	\$100.00
Impôts (bruts)	50.00
Crédit d'impôt à retrancher	35.00
Impôts (nets)	\$ 15.00
Reste	\$ 50.00

Tableau 2

Il résulte de l'intégration proposée que les revenus de la société auxquels l'allocation de coût en capital est applicable seront, après distribution aux actionnaires, imposés aux taux maximum comme si ladite allocation de coût en capital n'avait jamais été déduite. En d'autres termes, le dégrèvement que représente l'allocation de coût en capital se trouve annulé lors de la distribution aux actionnaires.

Ce fait ressort nettement de l'exemple. Avant distribution, les \$100 de revenus de location n'avaient supporté l'impôt que dans la mesure où ils dépassaient l'allocation de coût en capital. Autrement dit, \$70 étaient imposables et l'impôt était de \$35. Après la distribution, le contribuable, imposé au taux maximum de 50 p. 100 payait encore la moitié de \$30, soit \$15. Ainsi, le montant de l'allocation de coût en capital, soit \$30 a supporté l'impôt au taux maximum de 50 p. 100 au moment de la distribution. On obtiendrait un résultat analogue si la société canadienne avait été «ouverte».

<sup>1</sup>The amount available for distribution might vary depending on what amount was deducted in respect of depreciation for the company's own statement purposes.

<sup>1</sup>Le montant à distribuer sera évidemment fonction de l'amortissement comptabilisé par la société.



*W.H. Corporation Limited*

Net Rental Income	\$100.00
Capital Cost Allowance Claimed	30.00
Taxable Income	\$ 70.00
Tax at 50%	35.00
Cash Available for Distribution (\$100-35)	\$ 65.00

Fig. 3

*W.H. Corporation Limited*

Revenus de location (nets)	\$100.00
Allocation de coût en capital	30.00
Revenus imposables	\$ 70.00
Impôts (à 50%)	35.00
Montant disponible pour distribution (\$100-35)	\$ 65.00

Tableau 3

	50% Taxpayer
Dividend Received	\$ 65.00
Plus Taxable Credit	17.50
Taxable Amount	\$ 82.50
Gross Tax	41.25
Less Credit	17.50
Net Tax	\$ 23.75
Amount Retained	\$ 41.25

Fig. 4

	Cont. imp. à 50%
Dividende perçu	\$ 65.00
Crédit imposable	17.50
Montant imposable	\$ 82.50
Impôts (bruts)	41.25
Crédit d'impôt à retrancher	17.50
Impôts (nets)	\$ 23.75
Reste	\$ 41.25

Tableau 4

It should be noted that the amount of tax that would normally be payable by a shareholder having a 50 per cent marginal tax rate receiving a dividend of \$65 from a widely-held Canadian corporation would be \$16.25. That is, such a shareholder would normally pay tax at the rate of 25 per cent on any dividend received and, therefore, on receipt of a \$65 dividend would pay 25 per cent of \$65 = \$16.25 (see example in para. 4.38 of White Paper), rather than \$23.75 as in Fig. 4 above. The difference, or \$7.50 (\$23.75 - 16.25) represents 25 per cent of the amount of capital cost allowance claimed by the corporation; that is 25 per cent of \$30 = \$7.50. In other words, the rate of tax payable by a shareholder of a widely-held corporation on a distribution of dividends is applied, in effect, to the amount of capital cost allowance claimed by the company. Again, capital cost allowance granted to the corporation is completely negated upon distribution by the corporation.

The inequity of such a result is seen more clearly when the situation is compared with that of an individual holding real estate personally. Assume the following facts:

Net Rental Income	\$100.00
Capital Cost Allowance	30.00
Taxable Income	\$ 70.00
Tax (assume shareholders marginal rate at 50%)	35.00
After-Tax Income	35.00
Cash in Hands of Individual	\$ 65.00

Fig. 5

It is apparent from Figure 5 that the individual holding real estate producing \$100 in net rental income personally ends up with \$65.00, while the

Il convient de remarquer que le montant d'impôts que paierait un actionnaire imposé à 50 p. 100 et recevant un dividende de \$65 d'une société canadienne «ouverte» serait de \$16.25. Autrement dit, l'actionnaire paierait normalement 25 p. 100 du dividende perçu soit, pour \$65, \$16.25 (voir exemple au paragraphe 4.38 du Livre Blanc), et non \$23.75 comme l'indique le tableau 4. La différence représente 25 p. cent de l'allocation de coût en capital réclamée par la société, soit 25 p. cent de \$30 (\$7.50). En d'autres termes, le taux d'imposition appliqué à l'actionnaire d'une société «ouverte» au moment de la distribution des dividendes s'applique au montant de l'allocation de coût en capital réclamé par la société. Ce dégrèvement est donc complètement annulé lors de la distribution des dividendes.

L'inéquité d'une telle situation ressort d'une comparaison avec celle d'un individu qui posséderait un immeuble. Par exemple:

Revenus de location (nets)	\$100.00
Allocation de coût en capital	30.00
Revenus imposables	\$ 70.00
Impôts (à 50%)	35.00
Revenus après impôts	35.00
Montant à la disposition de l'individu	\$ 65.00

Tableau 5

Ce tableau prouve que l'individu qui possède un immeuble qui rapporte \$100 de revenus de location, touche en définitive \$65.00 tandis que l'actionnaire

shareholder (with the same marginal rate) would end up with \$50.00 if he were a shareholder of a closely-held Canadian corporation, and \$41.25 if he were a shareholder of a widely-held Canadian corporation.

The results of the integration proposal are, therefore, as follows:

1. Capital cost allowance is completely negated when distributions are made to shareholders;
2. Shareholders of corporations owning depreciable assets are discriminated against compared to taxpayers who own such depreciable assets directly;
3. What has been said above in connection with capital cost allowance is true of any other allowance or reserve of a similar nature granted to a corporation.

It is submitted that the integration proposal be revised so that it does not have the above-noted effect. In other words, the advantage of capital cost allowance and similar allowances should be carried through to shareholders. This could be accomplished by giving shareholders a credit against grossed-up dividends equal to the sum of (A) the amount of tax actually paid by the corporation in respect of the dividend distributed; and (B) the amount of additional tax that would have been payable by the company if the company had not claimed capital cost allowance. In the case of a widely-held corporation, there would only be a 50 per cent gross up, and (A) and (B) would be available only to extent of 50 per cent.

(imposé au même taux) touche \$50.00 dans le cas d'une société «fermée» et \$41.25 dans le cas d'une société «ouverte».

La réforme proposée aura donc pour résultats:

1. L'annulation de l'allocation de coût en capital par la distribution des dividendes;
2. La discrimination à l'endroit de l'actionnaire d'une société détenant des éléments amortissables, par opposition au contribuable qui détient personnellement de tels éléments;
3. L'annulation, tout comme pour l'allocation de coût en capital, des autres déductions ou mises en réserve autorisées pour une société.

Nous estimons que l'intégration proposée doit être révisée pour éviter qu'elle n'ait les effets mentionnés. En d'autres termes, les avantages de l'allocation de coût en capital et autres déductions doivent atteindre l'actionnaire. Ce résultat pourrait être atteint en accordant à l'actionnaire, pour le total des dividendes bruts, un crédit égal à la somme de: (A) l'impôt payé par la société au titre du dividende, et de (B) l'impôt supplémentaire qu'aurait dû payer la société si elle n'avait pas déduit l'allocation de coût en capital. Pour les sociétés «ouvertes», on ne retiendrait que 50 p. cent du dividende brut et 50 p. 100 des éléments (A) et (B).

	50% Shareholder C.H. Corp.	50% Shareholder W.H. Corp.
Dividend Received	\$ 65.00	\$ 65.00
Plus Taxable Credit	35.00	17.50
Taxable Amount	\$100.00	\$ 82.50
Gross Tax	50.00	41.25
Less Credit A	35.00	17.50
Less Credit B	15.00	7.50
Net Tax	Nil	\$ 16.25

Fig. 6

	Actionnaire imposé à 50% (soc. ouverte)	Actionnaire imposé à 50% (soc. fermée)
Dividende perçu	\$ 65.00	\$ 65.00
Crédit imposable	35.00	17.50
Montant imposable	\$100.00	\$ 82.50
Impôts (bruts)	50.00	41.25
Moins Crédit A	35.00	17.50
Moins Crédit B	15.00	7.50
Impôts (nets)	Néant	\$ 16.25

Tableau 6

## 5. General Effect of the White Paper Proposals on Public Real Estate Companies and on Real Estate Development in Canada.

The most serious problem confronting public real estate companies and real estate development in Canada generally is the lack of availability, at a reasonable cost, of a continuing source of short-term

## 5. Effets du projet de réforme fiscale sur les sociétés immobilières publiques et sur l'activité du secteur immobilier en général.

Le problème le plus sérieux auquel se heurtent les sociétés immobilières publiques et le développement de l'immobilier au Canada est le manque de financement régulier, à court terme et à long terme, à un taux



and long-term financing. Both equity and debt financing are necessary, and experience in both Canada and the United States has shown that both are in increasingly short supply. In fact, in Canada today, the situation could fairly be described as critical—critical in the sense that the viability of large-scale real estate development, particularly residential real estate development, is seriously threatened.

The problem of real estate financing in North America has for some time been reflected and in turn aggravated by the treatment afforded the real estate industry by the securities market.

Considering the amount of investment in real estate in this country, it is surprising that until recently there were very few real estate companies listed on major exchanges such as The Toronto Stock Exchange. Further, there is a discernible lack of interest among brokerage houses and a dearth of analysts who specialize in real estate company securities. The reason, of course, has been the general lack of acceptance of real estate securities, both debt and equity, by investors.

This lackluster performance of real estate securities in the public market has occurred notwithstanding the present tax treatment of real estate companies. Of course, the White Paper proposes to make the tax treatment of real estate companies much harsher. The effect of such proposed treatment on the ability of real estate companies to obtain financing through the securities markets can already be discerned.

Figure 7 and Figure 8 following, show quite clearly the performance of the private real estate sector in the securities markets since the date of the White Paper. The charts are particularly instructive, in that they compare the real estate sector to other industries. It is dangerous to draw definite conclusions from statistics such as these, but the clear implication is that the White Paper proposals, even prior to implementation, have had a seriously detrimental effect on the attractiveness of real estate securities.

This is not to suggest that the White Paper proposals are the only factor involved in the significant downturn of real estate security prices. Presumably, other factors such as high interest rates and inflationary pressures have also had an adverse affect. However, it is clear that the downturn was much steeper in the real estate sector than in other industries, notwithstanding the fact that these other adverse factors would tend to affect industry generally. Consequently, it does appear clear that the White Paper proposals have had this detrimental effect.

raisonnable. Tant le profit que l'emprunt sont nécessaires et l'expérience prouve que ces deux sources de financement s'amenuisent de plus en plus aux États-Unis comme au Canada. En fait, on pourrait qualifier la situation de critique dans notre pays, en ce sens que la viabilité des projets immobiliers d'envergure, notamment des projets domiciliaires, est fortement compromise.

Ce problème du financement de l'immobilier en Amérique du Nord s'est d'ailleurs reflété depuis quelque temps dans le comportement des valeurs correspondantes sur les marchés boursiers et s'en est même trouvé aggravé.

Si l'on considère l'importance des investissements immobiliers dans notre pays, il est étonnant de constater que récemment encore peu d'actions de sociétés immobilières étaient cotées sur les grandes bourses comme celle de Toronto. D'autre part, on discerne bien chez les courtiers un manque d'intérêt pour ces valeurs et rares sont les analystes qui se spécialisent dans ce genre d'actions. La raison en est, évidemment, le désintéressement général des investisseurs pour les actions ou les obligations de ce secteur.

Le terme comportement des valeurs immobilières sur le marché se manifeste en dépit du régime fiscal actuel. Or, le Livre Blanc se propose de durcir ce régime pour ce qui a trait à l'immobilier. On peut donc prévoir les effets qu'auraient de telles mesures sur les possibilités de financement des sociétés immobilières.

Les tableaux 7 et 8 ci-dessous font clairement ressortir le comportement du secteur privé de l'immobilier sur les marchés boursiers depuis la date de parution du Livre Blanc. Les chiffres sont particulièrement éloquentes et permettent la comparaison avec d'autres industries. S'il est dangereux de tirer des conclusions hâtives de statistiques, il n'en ressort pas moins que la réforme proposée, bien qu'à l'état de projet, a eu un effet néfaste sur l'intérêt que pourraient susciter les valeurs immobilières.

Nous ne prétendons pas que le Livre Blanc est seul responsable de la chute des valeurs en bourse. D'autres facteurs comme la hausse des taux d'intérêts et les pressions inflationnistes ont sans doute joué leur rôle. Mais il est clair que la baisse a été beaucoup plus prononcée pour le secteur immobilier que pour les autres industries, bien que celles-ci aient eu également à souffrir du climat général. Aussi, on peut dire que le Livre Blanc a certainement produit un effet néfaste.

What is also quite apparent is that the reaction of the securities market to real estate companies after the publication of the White Paper is understandable. Public real estate companies have been relatively recent developments and barely viable in Canada under the existing tax structure. Now that real estate companies have been singled out for particularly adverse tax treatment, their viability is jeopardized, and this is reflected in the securities markets. Unfortunately, there is a "snowballing" effect because the poor performance of real estate shares in the securities market in turn jeopardizes the sources of debt and equity capital available to real estate companies, and this in turn threatens the viability of these companies, and in turn adversely affects real estate share prices.

It seems clear that the market place has recognized the adverse effect that the proposals concerning the treatment of capital cost allowance and other costs will have on the real estate industry. The market place has also recognized that the integration proposal, in its present form, will have a particularly adverse effect on the after-tax return of shareholders of real estate companies as compared with the shareholders of other companies.

It is also unfortunate that the small investor who wishes to invest in real estate, and can do so only by buying a share interest in a public real estate company will be at a disadvantage when compared to the wealthy investor who can purchase a piece of real estate directly. The shareholder investor loses the benefit of capital cost allowance when a distribution of earnings is made to him, while the direct investor enjoys the full benefits of capital cost allowance.

What is particularly difficult to accept about the White Paper proposals and their effect on real estate companies, is that such treatment of real estate companies would be proposed at a time when real estate development, particularly of residential real estate, is a clearly accepted national, social goal. In the United States, this goal has also been accepted and has been reflected in the tax legislation. Before the passage of the recent U.S. Tax Reform Bill, the tax treatment of profits arising from real estate was considerably more favourable than in Canada. Even after the implementation of the Tax Reform Bill, the tax treatment in the United States of real estate generally has remained at about a par with existing legislation in Canada and has, with respect to residential real estate, particularly, remained far more favourable than in Canada.

There can be little doubt that the real estate development requirements of this country can be

Les réactions du marché dans le compartiment des valeurs mobilières après la publication du Livre Blanc sont évidemment compréhensibles. Les sociétés immobilières publiques représentent des réalisations relativement récentes, à peine viables sous le régime fiscal actuel. Du fait qu'elles aient été choisies comme l'un des secteurs à imposer lourdement, leur viabilité s'en trouve exposée, ce qui se ressent sur le marché. Malheureusement, l'effet «boule de neige» s'exerce et cette situation rend plus difficile le financement par emprunt ou par appel de capitaux, ce qui précipite encore la baisse des actions.

Il semble évident que le marché a bien décelé les effets néfastes du projet quant au régime de l'allocation de coût en capital et des autres frais. Il s'est aussi senti des propositions d'intégration de l'impôt qui auront, dans leur forme actuelle, des répercussions sur le revenu net des actionnaires de sociétés immobilières par opposition aux actionnaires d'autres sociétés.

Il est enfin regrettable que le petit investisseur qui voudrait placer dans l'immobilier et qui ne peut le faire qu'en achetant des actions, soit dévalorisé par rapport au riche qui peut acheter directement un bien immobilier. L'actionnaire perdra le bénéfice de l'allocation de coût en capital au moment de la distribution des dividendes tandis que l'investisseur direct en profitera pleinement.

Le principal reproche que l'on puisse adresser au Livre Blanc et aux effets qu'il produirait est qu'un tel régime fiscal soit imposé aux sociétés immobilières au moment où la construction, domiciliaire en particulier, est reconnue comme une nécessité sociale et nationale. Cette nécessité a été reconnue aux États-Unis et est reflétée dans leur législation fiscale. Avant l'adoption de la récente loi de réforme fiscale aux États-Unis, les profits résultant de l'activité immobilière jouissaient d'un régime bien plus favorable qu'au Canada. Malgré l'adoption de cette loi, le régime fiscal des États-Unis dans ce domaine reste comparable à celui du Canada et même plus avantageux pour la propriété résidentielle.

Il ne fait guère de doute que les exigences de notre pays en matière de développement immobilier ne



carried out only in the private sector and only on a scale that incorporates the economies of size and makes feasible both short-term and long-term planning as to social needs. Because of the problems peculiar to the real estate industry, real estate development has not been carried out at a rate sufficient to cope with the ever-increasing needs of the community.

It is arguable, particularly when the United States' example is examined, that the existing tax treatment of real estate companies in Canada has not been sufficiently favourable to induce a sufficient input of debt and equity capital. To make the treatment even harsher, is to completely ignore accepted national goals and to ignore admitted social needs.

The existence of a housing shortage in Canada at present, can no longer be questioned. It is also obvious that this condition can be remedied only by a flow of resources, particularly capital, into the real estate industry. To propose tax treatment of real estate companies which will tend to constrict sources of capital (and the mere proposal has already had this result), is most unwise and may have a disastrous effect on housing in Canada.

peuvent être satisfaites que par le secteur privé et à une échelle qui permet de l'économie importante et de la planification à court terme et à long terme en fonction des besoins sociaux. Étant donné les problèmes particuliers à cette industrie, le développement immobilier n'a pas suivi un rythme suffisant pour faire face aux besoins croissants de la communauté.

On peut se demander, notamment à la lumière de l'exemple des États-Unis, si le régime fiscal actuel applicable à l'immobilier, a suffisamment favorisé ce dernier pour lui insuffler les capitaux nécessaires. Durcir ce régime consisterait à faire totalement abstraction des nécessités nationales et des besoins sociaux.

On ne peut plus mettre en doute le manque de logements au Canada. Pour y remédier, il est évident qu'il faut à l'immobilier un apport de ressources financières, notamment de capitaux. Proposer un régime fiscal qui tendra à tarir les sources de cet apport (le seul projet a déjà produit cet effet) serait regrettable et pourrait entraîner des conséquences désastreuses pour la construction au Canada.

POST WHITE PAPER PRICE PERFORMANCE  
TORONTO STOCK EXCHANGE SUB INDICE GROUP  
EFFETS DU LIVRE BLANC SUR LE COMPORTEMENT DES VALEURS  
BOURSE DE TORONTO – INDICES DES COMPARTIMENTS

	<i>November 7, March 25,</i>		<i>% Change</i>		<i>% Change</i>	
	<i>1969</i>	<i>1970</i>	<i>Nov. 7, 1969</i>	<i>May 12, 1970</i>	<i>Nov. 7, 1969</i>	<i>May 12, 1970</i>
			<i>Mar. 25, 1970</i>			
	<i>7 nov. 1969</i>	<i>25 mars 1970</i>	<i>% variation 7 nov. 1969 25 mars 1970</i>	<i>12 mai 1970</i>	<i>% variation 7 nov. 1969 12 mai 1970</i>	
Banks	215.31	216.99	+ 0.5	202.27	- 6.1	Banques
Beverages	334.30	335.41	+ 0.3	305.63	- 8.6	Boissons
Chemical	123.45	104.56	-15.5	93.24	-24.5	Produits chimiques
Communications	260.33	251.25	- 3.5	216.52	-16.9	Communications
Construction & Material	71.59	78.52	+ 9.8	75.44	+ 5.3	Bâtiment et matériaux de construction
Food Processing	267.21	289.51	+ 8.2	266.47	- 0.3	Industries alimentaires
General Manufacturing	156.91	133.72	-14.7	122.32	-22.1	Industrie manufacturière
Industrial Mine	164.85	183.00	+11.5	159.79	- 3.1	Industrie minière
Merchandising	324.73	307.82	- 5.3	268.28	-17.3	Grands magasins
Oil Refining	130.52	148.78	+13.8	128.06	- 1.9	Raffineries de pétrole
Paper & Forest	129.90	118.87	- 8.5	104.74	-19.4	Papiers et produits forestiers
Pipelines	197.33	185.37	- 6.0	172.94	-12.4	Pipelines
Real Estate	167.88	126.53	-24.7	104.56	-37.8	Immobilier
Steel	157.55	154.93	- 2.0	150.74	- 4.4	Métallurgie
Trust & Loan	169.01	165.01	- 2.3	154.77	- 8.5	Sociétés de fiducie
Utility	146.62	140.61	- 3.7	135.34	- 7.6	Services Publics
Industrials	180.90	183.41	+ 1.6	164.95	- 8.9	Industrielles
Gold	163.34	161.01	- 1.3	159.69	- 2.3	Or
Base Metals	114.43	112.37	- 1.8	100.90	-11.9	Métaux vils
Western Oils	201.04	189.93	- 6.0	143.31	-28.8	Pétroles de l'Ouest

Fig. 7  
Tableau 7



POST WHITE PAPER PRICE PERFORMANCE  
PRINCIPAL CANADIAN REAL ESTATE EQUITIES  
EFFETS DU LIVRE BLANC SUR LE COMPORTEMENT DES VALEURS  
PRINCIPALES SOCIÉTÉS IMMOBILIÈRES

	<i>November 7, 1969</i>	<i>March 25, 1970</i>	<i>% Change Nov. 7, 1969– Mar. 25, 1970</i>	<i>May 12, 1970</i>	<i>% Change Nov. 7, 1969– May 12, 1970</i>	
	<i>7 nov. 1969</i>	<i>25 mars 1970</i>	<i>% variation 7 nov. 1969 25 mars 1970</i>	<i>12 mai 1970</i>	<i>% variation 7 nov. 1969 12 mai 1970</i>	
T.S.E. Index	180.90	183.41	+ 1.6	164.94	- 8.9	Indice T.S.E.
Real Estate Index	167.88	126.53	-24.7	104.56	-37.8	Indice Immobilier
Block Bros	7.25	5.50	-25.0	4.25	-41.4	Block Bros.
Bramalea	6.00	5.25	-12.5	4.25	-29.2	Bramalea
Cadillac	6.875	6.25	- 9.1	5.25	-23.7	Cadillac
Campeau	6.375	4.65	-26.9	3.90	-38.9	Campeau
Canadian Equity	8.125	6.25	-25.0	6.125	-24.7	Canadian Equity
Canadian Interurban	3.80	3.00	-21.9	2.40	-36.9	Canadian Interurban
Cons. Bldg.	2.00	1.20	-40.0	0.90	-55.0	Cons. Bldg.
Cummings	12.50	10.25	-18.0	9.00	-38.0	Cummings
Imperial General Properties	4.15	2.40	-50.0	2.30	-45.6	Imperial General Properties
Markborough	5.875	4.10	-45.0	3.85	-34.5	Markborough
McLaughlin Associates	10.125	7.00	-30.0	7.50	-26.0	McLaughlin Associates
MEPC	4.40	3.95	-10.3	3.70	-16.0	MEPC
Nu West Homes	6.375	4.80	-25.0	4.75	-25.5	Nu West Homes
Orlando Realty	7.75	6.25	-20.0	5.00	-35.5	Orlando Realty
Revenue Properties	3.30	1.25	-60.0	0.75	-77.3	Revenue Properties
Sifton Properties	5.00	3.00	-40.0	2.95	-41.0	Sifton Properties
Y. & R. Properties	7.25	6.125	-15.0	5.50	-24.2	Y. & R. Properties

Fig. 8  
Tableau 8

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970  
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Second Session

Deuxième session de la

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE  
ON

COMITÉ PERMANENT  
DES

FINANCE, TRADE  
AND  
ECONOMIC AFFAIRS

FINANCES, DU COMMERCE  
ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

*Chairman*

M. Gaston Clermont

*Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS  
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET  
TÉMOIGNAGES

(SUB-COMMITTEE B)

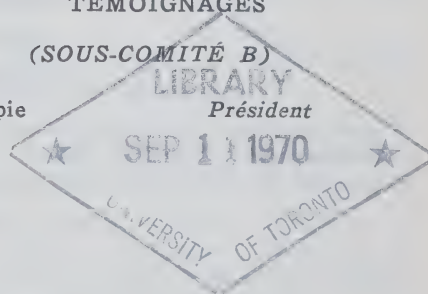
(SOUS-COMITÉ B)

*Chairman*

Mr. Alastair Gillespie

*Président*

**No. 72**



THURSDAY, JUNE 25, 1970

LE JEUDI 25 JUIN 1970

*Respecting*

*Concernant*

White Paper on Tax Reform

Le Livre blanc sur la réforme fiscale

WITNESSES—TÉMOINS

(See *Minutes of Proceedings*)

(Voir *Procès-verbaux*)



STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE  
AND  
ECONOMICS AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE  
ET DES  
QUESTIONS ÉCONOMIQUES

*Chairman*  
*Vice-Chairman*

M. Gaston Clermont  
Mr. Alastair Gillespie

*Président*  
*Vice-président*

Messrs.

Messieurs

Burton,  
Danson,  
Flemming,  
Gauthier,  
<sup>1</sup> Goode,  
Kaplan,

Lambert (*Edmonton West*),  
Latulippe,  
Leblanc (*Laurier*),  
Lind,  
Mahoney,  
McCleave,

Ritchie,  
Roberts,  
Rochon,  
Saltsman,  
Thompson (*Red Deer*),  
Whicher—20.

(Quorum (11))

*Le greffier du Comité,*  
Dorothy F. Ballantine,  
*Clerk of the Committee.*

Pursuant to S.O. 65(4) (b)

<sup>1</sup> Replaced Mr. Noël June 25, 1970.

Conformément à l'article 65(4) b) du  
Règlement.

<sup>1</sup> Remplace M. Noël le 25 juin 1970.

[Text]

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, June 25, 1970  
(23)

Sub-Committee B of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met this day at 11:11 a.m., the Chairman, Mr. Gillespie, presiding.

*Members present:* Messrs. Burton, Danson, Flemming, Goode, Gillespie, Latulippe, Mahoney, Ritchie—(8).

*In attendance:* Mr. F. Jones, Adviser to the Committee.

*Witnesses: From the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors:* Mr. R. E. Sparrow, Director; Mr. H. J. Irwin, President; Mr. J. W. Thomson, Past Director; Mr. A. G. Burton, Adviser; Mr. Gordon Pearce, Adviser; Mr. John D. Porter, Executive Vice-President and General Manager.

The Sub-Committee resumed its consideration of the White Paper on Tax Reform.

The Chairman invited Mr. Porter to make an opening statement.

The witnesses responded to questions regarding their brief (*See Appendix 33-B*).

It was agreed to print the Table on Western Drilling Activity as an Appendix to this day's Minutes of Proceedings (*See Appendix 34-B*).

There being no further questions, the Committee adjourned at 12:51 p.m. until 3:30 p.m.

## AFTERNOON SITTING (24)

Sub-Committee B of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met this day at 3:43 p.m., the Chairman, Mr. Gillespie, presiding.

[Traduction]

## PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 25 juin 1970  
(23)

Le sous-comité B du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit ce matin à 11h. Le président, M. Gillespie, occupe le fauteuil.

*Députés présents:* MM. Burton, Danson, Flemming, Goode, Gillespie, Latulippe, Mahoney, Ritchie—(8).

*Également présent:* M. F. Jones, conseiller du Comité.

*Témoins: de la Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors:* MM. R. E. Sparrow, directeur; H. J. Irwin, président; J. W. Thomson, ancien directeur; A. G. Burton, conseiller; Gordon Pearce, Conseiller; John D. Porter, vice-président exécutif et directeur général.

Le sous-comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale.

Le président invite M. Porter à faire une déclaration d'ouverture.

Les témoins sont interrogés par les députés sur leur mémoire (*Voir appendice 33-B*).

Il est convenu de faire imprimer le tableau sur les activités de forage de l'Ouest canadien en annexe aux procès-verbaux et témoignages du jour (*Voir appendice 34-B*).

A 12h 51, comme il n'y a pas d'autres questions, la séance du Comité est levée jusqu'à 3h 30 de l'après-midi.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (24)

Le sous-comité B du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit de nouveau à 3h 43. Le président, M. Gillespie, occupe le fauteuil.



*Members present:* Messrs. Flemming, Gillespie, Goode, Latulippe, Mahoney, Ritchie, Whicher—(7).

*In attendance:* Mr. F. Jones, Adviser to the Committee.

*Witnesses: From the Canadian Construction Association:* Mr. R. G. Saunders, President; Mr. R. Hewitt, Member Legislation and Taxation Committee; Mr. R. McTavish, Chairman Legislation and Taxation Committee; Mr. D. E. Cornish, Chairman, General Contractors Section; Mr. K. V. Sandford, Taxation Officer; Mr. S. C. C. Chutter, General Manager. *From the National House Builders Association:* Mr. S. Eric Johnson, NHBA President; Mr. Harold G. Shipp, NHBA 1st Vice-President; Mr. H. Keith Morley, Vice-Chairman, NHBA, Residential Development Council; Mr. C. G. Jones, NHBA Treasurer; Mr. B. J. Bernard, NHBA Executive Vice-President; Mr. W. M. McCance, NHBA Director of Research.

The Sub-Committee resumed its consideration of the White Paper on Tax Reform.

The Chairman introduced Mr. Saunders who, in turn, introduced his officials before making an opening statement. (*See Appendix 35-B for the brief of the Canadian Construction Association*).

The Members questioned the witnesses.

The Chairman thanked the witnesses and called the representatives of the National House Builders Association.

The Chairman introduced Mr. Eric Johnson who following his opening remarks introduced his officials (*See Appendix 36-B for the brief of the National House Builders Association*).

The Members then questioned the witnesses.

At 5:55 p.m., the questioning of the witnesses being completed, the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

*Députés présents:* MM. Flemming, Gillespie, Goode, Latulippe, Mahoney, Ritchie, Whicher—(7).

*Également présent:* M. F. Jones, conseiller du Comité.

*Témoins: de l'Association canadienne de la construction:* MM. R. G. Saunders, président; R. Hewitt, membre du Comité sur la législation et la fiscalité; R. McTavish, président du Comité sur la législation et la fiscalité; D. E. Cornish, président de la section des entrepreneurs généraux; K. V. Sandford, agent fiscal; S. C. C. Chutter, directeur général. *De l'Association nationale des constructeurs d'habitation:* MM. S. Eric Johnson, président; Harold G. Shipp, premier vice-président; H. Keith Morley, vice-président du Conseil du développement résidentiel; C. G. Jones, trésorier; B. J. Bernard, vice-président exécutif; W. M. McCance, directeur de la recherche.

Le sous-comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale.

Le président présente M. Saunders qui, à son tour, présente ses représentants avant de faire une déclaration d'ouverture. (*Voir appendice 35-B, mémoire de l'Association canadienne de la construction*).

Les témoins répondent ensuite aux questions des députés.

Le président remercie les témoins et convoque les représentants de l'Association nationale des constructeurs d'habitation.

Le président présente M. Eric Johnson qui, après quelques observations, présente ses représentants (*Voir appendice 36-B, mémoire de l'Association canadienne des constructeurs d'habitation*).

Les députés interrogent ensuite les témoins.

A 5h 55, l'interrogatoire des témoins terminé, la séance du sous-comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité,*  
G. A. Birch,  
*Joint Clerk of the Committee.*

[Texte]

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, June 25, 1970

• 1111

**The Chairman:** I would like to welcome this morning representatives of the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors, better known by that unpronounceable acronym, CAODC, and, in particular, their President, Mr. Irwin, and Mr. Porter, the Executive Vice-President sitting immediately to my right. Mr. Porter would like to make an opening statement. He will then introduce the members of his delegation to us and we will proceed into questioning.

Before I turn the microphone over to Mr. Porter I would like to draw your attention to the brochure in blue which has been distributed to all members. I do not propose that this be incorporated as part of our Proceedings, but it perhaps might be a useful document for background information.

I would as well like to introduce Mr. Birch, our Clerk, and Mr. Jones, a member of our tax advisory staff.

**Mr. John D. Porter (Executive Vice-President and General Manager, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors):** Mr. Chairman and members of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, on behalf of the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors may I express our appreciation for the opportunity of appearing before you today to present the views of our members on the White Paper entitled "Proposals for Tax Reform". We recognize the significant responsibility this Committee has in their review of changes proposed to the Income Tax Act.

These opening remarks will consume approximately four minutes. Thereafter, we will be pleased to endeavour to answer any questions which you may choose to put forward.

The representatives of the Association today are Mr. H. J. Irwin, on my far right, President of the Association and President of G. P. Drilling Limited, Calgary; next to Mr. Irwin is Mr. R. E. Sparrow, Director of the Association and President of Argus Drilling Limited; next to me on my immediate right,

[Interprétation]

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 25 juin 1970

**Le président:** J'aimerais souhaiter la bienvenue aux représentants de l'Association canadienne des entreprises de forage pétrolier, mieux connue sous le nom difficilement prononçable de CADOC, et je voudrais, principalement remercier le président, M. Irwin. M. Porter, qui est le vice-président administratif se trouve exactement à ma droite. Nous aurons d'abord ses remarques d'introduction, il nous présentera ensuite les membres de la délégation, et nous passerons à la période des questions.

Je voudrais attirer votre attention sur la brochure qui a été distribuée à tous les membres. Je crois qu'il peut y avoir là des documents très intéressants qui sans être intégrés à la procédure peuvent nous fournir des renseignements utiles.

J'aimerais présenter M. Burton qui est le greffier, M. Johns qui fait partie des conseillers fiscaux.

**M. John D. Porter (vice-président administratif et gérant général, «Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors»):** Monsieur le président, messieurs les membres du Comité des finances, du commerce et des affaires économiques, au nom de l'Association, j'aimerais vous remercier de l'occasion qui nous est faite de comparaître devant vous aujourd'hui, pour présenter l'opinion de nos membres sur le Livre blanc de la Réforme fiscale. Nous sommes conscients de la responsabilité du Comité dans la révision des changements que l'on se propose d'apporter à la Loi sur l'impôt.

Après ces quelques remarques d'introduction d'une durée de quatre minutes environ, nous serons prêts à répondre à toutes les questions que vous désirerez nous poser.

Les représentants de l'Association, sont M. Irwin, qui se trouve à ma droite et qui est le président de l'Association, et président de la J. P. Drilling Ltd. M. Sparrow, directeur de l'Association et président de Argus Drilling Ltd. A ma droite, M. Burton, FGA, qui est conseiller de l'Association et M. Pearce, MBA,



## [Text]

is Mr. Gordon Burton, F.C.A., Adviser to the Association and next to Mr. Burton is Mr. Gordon Pearce, M.B.A., also an adviser to the Association.

Our industry in Canada is Canadian. Approximately 90 per cent of the companies operating drilling equipment and about 85 per cent of the service rig contractors are now Canadian-owned. This is a complete change from 1949 when the oilwell drilling industry in Canada was predominantly U.S.-owned. This change to Canadian ownership has been achieved under existing Canadian tax laws.

The Association represents virtually 100 per cent of the oilwell drilling industry and approximately 85 per cent of the service rig contracting industry in Canada. The drilling and service rig industries are comprised of independent contractors who rely solely on the activity of the petroleum industry for their income.

Oilwell drilling and servicing is a highly specialized industry required for petroleum exploration and development. In fact, a drilling rig may be defined as a highly mechanized, self-contained, mobile factory. Its sole function is to drill holes that will permit the recovery of oil or gas, and in some cases, water. Oil and gas wells are drilled on a 24-hour-per-day basis to depths which range from 1,500 to 18,000 feet, or down to 3.5 miles.

Our industries, that is the drilling and service rig contracting industry, employ up to 6,500 people who wages and salaries approximate \$42 million per year. During periods of heavier activity we have employed as many as 10,500. In that case, our payroll runs up to \$62 million. The value of Canadian goods and services annually purchased for rig operating supplies is in the order of \$25 million. Additional services purchased in Canada would equal another \$30 to \$35 million.

The White Paper admits that implementation of its proposals will adversely affect the resource industries in Canada. Consequently it will reduce over-all economic activity in Canada. As a Canadian industry which is totally dependent upon petroleum exploration, we are vitally concerned with the proposals contained in the White Paper. There is, gentlemen, no alternative use for a drilling or service rig.

Positive tax incentives will be required if the petroleum industry is to be able to attract adequate domestic and foreign capital to finance exploration and development expend-

## [Interpretation]

également conseiller de l'Association. Maintenant, l'industrie est canadienne. 90 p. 100 des sociétés de forages appartiennent à des Canadiens et 85 p. 100 des entrepreneurs sont Canadiens. C'est un changement complet depuis 1949, alors que cette industrie appartenait principalement aux Américains.

C'est grâce à la Loi canadienne de l'impôt que le changement s'est fait. Notre Association représente ce fait 100 p. 100 de l'industrie du forage et environ 85 p. 100 des entreprises du Canada. Le forage est fait par des entrepreneurs indépendants, les entrepreneurs sont canadiens, tout leur revenu vient uniquement des activités de l'industrie pétrolière.

Le forage pétrolier est un secteur industriel très spécialisé. En fait, une tour de forage est un instrument très mécanisé et mobile. Elle doit permettre de forer des trous qui permettront de trouver du pétrole ou du gaz parfois même de l'eau. Nous travaillons 24 heures par jour à des profondeurs allant de 1,500 à 18,000 pieds, ou jusqu'à des profondeurs de trois milles et demi.

Notre industrie emploie 6,500 personnes dont les salaires s'élèvent à environ \$42 millions par an. Nous avons même employé jusqu'à 10,000 personnes dans certaines périodes particulièrement fastes, alors nous avons payé \$62 millions en salaire. La valeur des biens et services canadiens acquis tous les ans pour les opérations est de l'ordre de \$25 millions de dollars. D'autres services achetés au Canada s'élèvent à 30 à 35 millions de dollars.

On admet dans le Livre blanc que ces propositions nuiront au secteur industriel du Canada, ce qui réduira l'activité économique au Canada. En tant qu'industrie canadienne dépendant entièrement de l'exploration pétrolière, nous sommes très intéressés par les propositions du Livre blanc car il n'y a pas d'autre emploi pour les équipements.

Les stimulants fiscaux seront nécessaires si l'on veut que l'industrie pétrolière puisse attirer des capitaux canadiens et étrangers nécessaires afin de faire face aux fonctions qui lui

## [Texte]

itures including the increasingly important, but higher cost operations in the Canadian North. If the White Paper proposals are implemented, this new investment capital will not, in our opinion, be forthcoming.

The members of the Association are not opposed to modifications to the present Income Tax Act. We believe, however, it is unrealistic for the authors of the White Paper to expect interested parties like ourselves to be able to recommend alternatives to specific proposals. Even the federal government and the Ontario government with all their resources have been unable to produce a mutually acceptable document. A further weakness, and by its own admission, the White Paper refers to the risks of forecasting economic activity and revenues as noted in Section 8.5 on Page 86.

It is our recommendation that, and I quote from our submission, "the only logical procedure is to retain the present Income Tax Act, modified gradually to incorporate reasonable changes acceptable to the taxpayer, business community, and governments." This approach would limit existing uncertainty associated with the introduction of a totally new, untested tax reform bill and would preserve the legal precedents established in Canada over a number of years.

As pointed out, gentlemen, we are a Canadian industry, owned by Canadians. It must be recognized that we are dependent upon the need for continued investment of foreign and domestic capital. Capital investment by the world oil industry can be expended anywhere, it is mobile capital, and if the Canadian tax climate is not competitive, we will wind up with a lot of idle drilling rigs, unemployed drillers and undeveloped hydrocarbon reserves in Canada.

Our business covers a large geographical area in Canada. We have operated from the Grand Banks of Newfoundland in the East to the Queen Charlotte Islands in B.C. in the West, and from the most southerly point of Canada to the North Pole, to almost the North Pole, within 500 miles. Obviously, such widespread areas of activity produce a tremendous strain on our human and financial resources.

Mr. Chairman, we have told you and the members of your Committee that within the past 21 years, Canadians have essentially gained control of the oilwell drilling industry in Canada. We are afraid if the main proposals in the White Paper are implemented, that we Canadians may well lose our dominant position in this industry.

Mr. Chairman, if we use certain phraseology or terms that are common to our indus-

## [Interprétation]

ont été assignées, y compris couvrir les frais de plus en plus élevés de l'exploitation dans le Nord canadien. Si ces propositions sont adoptées, ces capitaux ne viendront pas nécessairement.

Les membres de l'Association ne sont pas contre la modification à la Loi fiscale, mais nous pensons que les auteurs du Livre blanc en espérant voir les partis intéressés comme nous recommander d'autres proposition, sont idéalistes. Car malgré toutes leurs ressources, le gouvernement fédéral et le gouvernement ontarien n'ont pas pu s'accorder sur un document. Autre faiblesse, le Livre blanc se réfère aux risques qui existent à faire des prévisions sur l'activité et les revenus économiques il l'indique à l'article 8-5 de la page 86.

Nous recommandons que la seule procédure logique est de retenir la Loi fiscale actuelle, modifier progressivement, pour la rendre acceptable, au secteur des affaires, aux gouvernements et aux contribuables. On éviterait ainsi la présente incertitude causée par l'introduction d'un projet de réforme fiscale tout à fait neuf.

Comme nous l'avons fait remarquer, nous sommes une industrie canadienne appartenant à des Canadiens. Il faut reconnaître que nous dépendons de capitaux nationaux et étrangers. Il s'agit de capitaux mobiles et si le bureau fiscal du Canada ne favorise pas la concurrence, nous ne pourrions poursuivre nos activités.

Nous couvrons une grande partie du territoire canadien, depuis Terre-Neuve jusqu'aux Îles de la Reine Charlotte, et du Nord canadien jusqu'à la frontière du Sud. Ces activités on une importance considérable sur nos ressources humaines et financières.

Monsieur le président, nous vous avons expliqué qu'au cours des 21 dernières années, les Canadiens avaient obtenu le contrôle total de l'industrie du forage du pétrole au Canada. Nous craignons de perdre notre position dominante dans ce secteur par suite des réformes proposées dans le Livre blanc.

Monsieur le président, si nous utilisons certains termes très particuliers à notre secteur



[Text]

try—we will endeavour not to, but by habit we may—and if any members of the Committee do not understand when we refer to a Christmas tree or mud, please let us know and we will try to correct ourselves and use the appropriate terminology.

With that, Mr. Chairman, our group would be pleased to endeavour to answer any questions you or your Committee may choose to raise.

**The Chairman:** I gather from what you say, Mr. Porter, that you would like the questions directed through me to you, in the first instance, and if there are any other members of your delegation who might like to make a comment, if you would just signal me, I will recognize you.

**Mr. Porter:** Fine, sir.

**The Chairman:** I recognize Mr. Mahoney.

**Mr. Mahoney:** Mr. Chairman, the brief at page III-5 and Mr. Porter in his comments have laid great emphasis on the recapture of this industry over a 20-year period from foreign ownership to Canadian ownership. When you refer to a Canadian-owned firm are you talking about a Canadian incorporated firm or are you going behind the corporate veil and looking at the equity in the company?

• 1120

**Mr. Porter:** Mr. Chairman, we are going behind the corporate veil.

**Mr. Mahoney:** So at the moment the beneficial ownership of approximately 90 per cent of your industry is Canadian resident, if not citizen?

**Mr. Porter:** That is correct.

**Mr. Mahoney:** How have you financed this growth and recovery of this industry in Canada? Are many of your members public companies?

**Mr. Porter:** Mr. Chairman, may I refer that question to Mr. Burton?

**Mr. A. G. Burton (Adviser, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors):** Yes. The percentage is 70 per cent closely-held and 30 per cent widely-held, and to go one step further, when you ask how they have financed it, the answer is rather an interesting story to some extent.

As I think most of you are aware, the oil industry started in Alberta in 1947 when Leduc was discovered. At that time practically

[Interpretation]

industriel, nous demandons que les membres du Comité qui ne nous comprendraient pas demandent des explications. Nous sommes prêts à répondre à toutes les questions que votre Comité voudra nous poser.

**Le président:** Je conclus que vous aimeriez monsieur Porter que l'on pose les questions par mon intermédiaire. Et si d'autres représentants désirent répondre à des questions, qu'ils me signalent s'il vous plaît.

**M. Porter:** Merci, monsieur.

**Le président:** Je donne la parole à M. Mahoney.

**M. Mahoney:** Monsieur le président, à la page 3.5 du rapport, on insiste que ces industries sont devenues propriété Canadienne depuis vingt ans. Est-ce qu'on veut parler d'industries appartenant à des Canadiens, ou parlez-vous de sociétés constituées en corporations?

**M. Porter:** Nous parlons des sociétés constituées en corporations.

**M. Mahoney:** 90 p. 100 des industries de votre secteur sont canadiennes?

**M. Porter:** Oui, c'est exact.

**M. Mahoney:** Comment avez-vous financé cette expansion? Et ce rachat des industries au Canada? Est-ce que vous avez des sociétés publiques?

**M. Porter:** J'aimerais que M. Burton réponde à cette question.

**M. A. G. Burton (Conseiller, «Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors»):** Le pourcentage est de 70 p. 100 de sociétés fermées et de 30 p. 100 des sociétés ouvertes. Et pour aller plus loin, lorsque vous demandez comment nous allons financer cela, c'est une histoire assez intéressante, dans une certaine mesure.

Je crois que vous savez que l'industrie pétrolière a commencé principalement dans notre pays en 1947 en Alberta lorsque l'on a

[Texte]

all the rigs in Canada were owned by Americans. They operated essentially on a branch basis, with the odd exception. Also, about that time, namely in 1948, the rules of the Canadian Income Tax Act were changed in regard to depreciation, and for the first time the technical terminology of capital cost allowance came into being. In other words, depreciation is normally referred to as the amount that is charged in the financial statement, whereas capital cost allowance is the amount that is claimed for income tax purposes.

In 1948 the old method of straight-line depreciation was changed to what is sometimes called a reducing balance method of depreciation. And in effect the rates were substantially doubled. This was of great benefit to the Canadians, but not of so much benefit to the Americans. The Americans incidentally, in either 1954 or 1956, followed Canada's lead and instituted a doubled-lining balance method of depreciation, which was the terminology they used in the United States.

Arising out of this, the Canadians were able to depreciate their rigs faster and claim additional capital cost allowance. The net result was that when the Americans came up here, they found that they were in fairly good shape as far as Canadian tax was concerned, but it did not help them any in their own country, and they were still paying tax down there.

This, I think, was one of the major reasons why gradually the Canadians, as soon as they acquired the knowledge of drilling, moved into this field and were able to compete with the Americans. In other words, this is a perfect example of where you have a so-called incentive in the legislation that we have been able to use, and these gentlemen took advantage of it, and as a result over the next 20-year period you move from your American ownership to your Canadian ownership.

**Mr. Mahoney:** Has your industry been particularly successful in raising capital from public sources—bond issues, public subscriptions and shares, and so on?

**The Chairman:** Mr. Porter.

**Mr. Porter:** Mr. Chairman, as Mr. Burton stated, only 30 per cent of the companies are public, and they are dominated by two larger organizations. By and large the rate of return on the drilling industry is very nominal, particularly nominal in view of the risks involved, and some reference will be made later to investment risks and operational risks that are peculiar to our industry. But it would be quite difficult, in my opinion, and I do not know whether the balance of the

[Interprétation]

découvert Leduc. A ce moment, presque toutes les entreprises de forage au Canada étaient américaines. Aussi, vers ce temps, c'est à dire en 1948, la loi fiscale du Canada était changée et pour la première fois, la terminologie technique de l'allocation du capital a été utilisée et on parlait dès lors non plus d'amortissement mais de l'allocation du capital.

En 1948, les vieilles méthodes ont été changées et l'on utilise à présent une nouvelle méthode d'appréciation. En fait les taux ont plus que doublé. Ceci a été très avantageux pour les Canadiens mais pas tellement pour les Américains. A propos, les Américains en 1954 ou 1966 ont créé une nouvelle méthode d'appréciation également.

Le résultat fut que les Canadiens ont pu amortir leur équipement de forage plus rapidement et lorsque les Américains sont venus ici, ils ont trouvé que cela ne favorisait pas la situation dans leur pays où l'on payait encore des taxes. C'est la raison pour laquelle progressivement les Canadiens à mesure qu'ils acquièrent de plus en plus les connaissances du forage se sont lancés dans ce secteur industriel où ils ont pu concurrencer les Américains, c'est un exemple parfait de l'utilité des stimulants fiscaux. Nous avons pu utiliser ces stimulants et nous en avons profité et ainsi la propriété américaine est devenue propriété canadienne.

**M. Mahoney:** Votre industrie a-t-elle connu beaucoup de succès dans la course aux capitaux? Dans le secteur public.

**Le président:** Monsieur Porter.

**M. Porter:** Comme M. Burton l'a déclaré, 30 p. 100 des sociétés sont publiques. Elles sont dominées par deux organisations importantes. Le revenu du forage est nominal généralement et on se référera aux risques des investissements, aux risques d'exploitation. Il serait très difficile à mon avis et je crois que les autres témoins seront d'accord d'émettre des actions pour les industries canadiennes en ce moment.



[Text]

group would support me in publicly issuing stock in a Canadian drilling company at this time.

**Mr. Mahoney:** Then over this 20-year period, basically your growth has been financed by internally generated funds, and presumably a somewhat related amount of bank credit. Are there any other major sources of financing?

**Mr. Porter:** Those would be the main two. The other one—I will ask Mr. Sparrow to comment.

**Mr. A. G. Burton:** This is where the benefit of this extra depreciation allowance came in.

**Mr. R. E. Sparrow (Director, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors):** Most of our rig components are built by American manufacturers in the United States, and in order to sell their equipment they have provided financing, not only in Canada but to contractors in other parts of the world. This is debt financing, and I would have to say that the vast majority of the financing that has been available, has been from this source.

**Mr. Mahoney:** What does the concept of flow-through and creditable tax do to you? Have you assessed what it is likely to do, first in terms of future growth and secondly in terms of retaining what you have achieved?

**Mr. Porter:** May I ask Mr. Burton to answer that, Mr. Chairman?

**Mr. A. G. Burton:** We feel that the switch from the dividend tax credit to the creditable tax system will probably be fairly harmful to these operations. I would like to stress here what Mr. Porter said in his opening comments, which is that this drilling industry has only one customer, which is the petroleum industry. In other words, there is no alternate use for a drilling rig. If you are not working for the petroleum industry, you are just plain not working.

As a result of this, anything that happens to the petroleum industry has to have severe repercussions on the drilling industry. We therefore have to look at the petroleum industry. When you look at your creditable tax situation as proposed in the White Paper, you find that most of the petroleum companies, and more specifically the producing companies, the ones that are producers only, will be in a position where they have no creditable tax, or if they do have, it will be very minor. For example, I think you have already heard the Hudson's Bay Oil and Gas

[Interpretation]

**M. Mahoney:** Votre expansion a été financée par des fonds d'origine interne et de crédit bancaire, y a-t-il eu d'autres sources de financement?

**M. Porter:** Ce sont les deux plus importantes. J'aimerais demander à M. Sparrow de répondre à la deuxième partie de votre question.

**M. A. G. Burton:** La plus grande allocation d'amortissement donne des résultats.

**M. R. E. Sparrow (directeur):** Afin de vendre les équipements, les Américains ont prévu un certain genre de financement et il s'agit d'emprunts et je dois dire que la grande majorité du financement peut provenir de cette source.

**M. Mahoney:** Qu'est-ce que le concept de transfert et d'avoir fiscal a eu comme influence dans vos méthodes de financement?

**M. Porter:** J'aimerais que M. Burton réponde.

**M. A. G. Burton:** Nous pensons que cette modification portera préjudice à l'exploitation. J'aimerais souligner ce qu'a dit M. Porter dans son commentaire. L'industrie du forage n'a qu'un client, c'est l'industrie du pétrole. Il faut donc travailler pour l'industrie du pétrole, sinon on ne travaillerait pas.

Tout ce qui arrive dans l'industrie du pétrole doit forcément avoir des répercussions importantes sur l'industrie du forage. C'est la raison pour laquelle nous devons regarder ce qui se passe dans l'industrie du pétrole. Lorsque l'on étudie les modifications proposées par le Livre blanc, on se rend compte que la plupart des industries du pétrole, principalement les industries productrices, seront dans une position difficile. Elles n'auront pas d'avoir fiscal ou alors, un avoir très peu important. Par exemple, vous avez entendu le mémoire de la *Hudson's Bay Oil and Gas*

[Texte]

Company, brief, and they paid tax last year for the first time. A number of other companies have not yet; they will be coming into it shortly.

The creditable tax system probably has certain values when you are discussing ordinary manufacturing and industrial concerns. But when you look at a number of other companies such as the petroleum industry, the public utilities, the pipe-lines, and so on, you begin to find the weaknesses in the creditable tax system, because they have little or none. Because of this, we think that this will be damaging to the petroleum industry. It will make it very difficult for them to raise capital. And if they cannot raise the money to explore and develop in Canada, then the drilling contractor will not have any place to occupy his rig.

**Mr. Mahoney:** I can appreciate that background to the environment in which your business has to operate. But frankly I was trying to get directly to the drilling contractor aspect of it. We have heard from you that you have really grown as a result of internally-generated funds, that 70 per cent of your companies are closely-held, and that it is not an industry that is historically amenable to public financing. It would seem to me that even assuming a continued prosperity in the oil industry, and perhaps forgetting about any impact of the proposals on the petroleum industry itself, they must have some fairly direct impact on the drilling contracting business as it is at present constituted.

**Mr. A. G. Burton:** This is correct. As I mentioned, 70 per cent are closely-held corporations. If you take the proposed capital gains tax and the estate tax, the people who own those closely-held corporations will in due course lose them in some manner or other, particularly on death, which of course is the only time you have your estate tax factor coming in. The two of these combined put them in a very serious position, because there is no way you can really have minority shareholders in most of these drilling companies.

In other words, if somebody has to sell a piece of his company in order to pay one of these taxes, there just literally is not a buyer to buy a minority interest. You may find a buyer who would buy a majority interest, but that really means then that you have to sell the entire thing, because you do not want to be left in the minority position.

**Mr. Mahoney:** You may, in fact have anticipated my second line of questioning, Mr. Burton. Almost all witnesses who have

[Interprétation]

*Company.* L'année dernière, ils payaient des taxes pour la première fois. Un grand nombre de compagnies ne l'ont pas encore fait mais elles devront le faire dans peu de temps.

Le système d'avoir fiscal a probablement une certaine valeur lorsque l'on parle des industries manufacturières mais si l'on regarde un certain nombre d'autres secteurs tels que les services publics, les pipelines, les industries du pétrole, la situation est différente. Si les nouvelles mesures sont adoptées, il sera très difficile de trouver des capitaux. Or s'ils ne peuvent pas trouver des capitaux en quantité suffisante, les entreprises de forage manqueront de travail.

**M. Mahoney:** Je vous remercie de ces remarques mais franchement j'essayerai d'en venir immédiatement au contrat de forage. Vous avez réalisé votre expansion grâce à des fonds de régie interne et il est bien évident que certaines sociétés, comme la vôtre, peuvent difficilement obtenir des fonds du public. Or il me semble que même si l'on suppose une prospérité continue dans le secteur du pétrole, il doit y avoir certaines répercussions directes sur les contrats.

**M. A. G. Burton:** C'est vrai. Comme je l'ai dit, 70 p. 100 sont des sociétés fermées et si vous prenez le projet de loi sur les gains de capitaux et le projet de loi sur les successions, ces sociétés perdront d'une manière ou de l'autre, particulièrement, en cas de décès. Ces deux lois nous mettent dans une position désagréable car il est presque impossible d'avoir de petits actionnaires dans les entreprises de forage.

En d'autres mots, si quelqu'un demande à vendre une partie d'une société pour payer les impôts, on peut trouver un acheteur qui achète à un intérêt majoritaire mais difficilement une personne qui acceptera d'acheter à un intérêt minoritaire.

**M. Mahoney:** Vous pouvez en fait avoir prévu ma second attaque, monsieur Burton. Presque tous les témoins qui sont apparus



[Text]

appeared before this Committee, with varying degrees of reluctance, have acknowledged that they could live with some sort of capital gains tax. Your brief is one that traverses the proposition almost entirely and really yields no ground in this area. You object directly to it and you stick to your guns.

• 1130

I was going to ask if there were any considerations in your particular industry which you could point out to us that might distinguish the reasons for the very hard line you are taking on this subject as opposed to lines of varying degrees of hardness in most other cases.

**Mr. A. G. Burton:** I partially answered that question. However, and here I am going to speak from personal experience as a professional man, a great deal of the money that comes into Canada for the petroleum business comes from the United States. Admittedly the United States has a capital gains tax but on the other hand the United States has much more favourable income tax legislation.

I have sat down with quite a number of these people over the years and they ask me about the Canadian tax situation before they bring their money up here; when we combine the income tax and the capital gains tax in the United States, and on the other hand the income tax and no capital gains tax in Canada, then we can persuade them to come. They say: "When you put those two factors together then it does not look too bad."

If we now start to face them with a capital gains tax on top of a higher Canadian income tax, then I am afraid a great deal of that money will just never cross the border.

**Mr. Mahoney:** You are a largely Canadian-owned industry so I take it that we are really looking into the conditions under which you have to operate more than those directly concerning your own industry.

**Mr. A. G. Burton:** Exactly, because if this money does not come up here, then we have more idle rigs; we are looking to the economy of the country as a whole and try to suggest what we feel is the best thing to promote economic activity in Canada. As Mr. Porter mentioned, this is not just a Western Canadian problem, because these people are drilling from East to West and North to South; they are covering the whole country.

**Mr. Mahoney:** May I ask another question to clarify the ownership aspect again? What percentage of the drilling done in Canada does your Association do? Have you a guesstimate on that?

[Interpretation]

devant ce Comité admettent qu'il pourraient survivre malgré une forme d'impôt sur les gains de capitaux. Vous vous objectez, vous apportez des objections directes à cela.

Je voulais vous demander s'il y a des raisons particulières pour lesquelles votre secteur industriel adopte une position si stricte à ce sujet.

**M. A. G. Burton:** Je crois que j'ai effectivement répondu à cette question. Je dois dire que je fais parler mon expérience personnelle, en tant que spécialiste. Une grande partie de l'argent qui entre au Canada pour l'industrie du pétrole vient des États-Unis. Les États-Unis ont un impôt sur les gains de capitaux, mais les États-Unis, ont une législation fiscale en ce qui concerne le revenu beaucoup plus favorable. Beaucoup de personnes m'ont demandé comment se présentait la situation fiscale au Canada, avant d'investir de l'argent au Canada. Lorsqu'on combine l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les gains de capitaux aux États-Unis, et d'autre part, l'impôt sur le revenu et aucune taxe sur les gains de capitaux au Canada, on peut les persuader de venir grâce à ces deux facteurs ensemble, cela ne semble pas trop mauvais.

Si on commence maintenant à créer un impôt sur les gains de capitaux, je crains qu'une grande partie de cet argent ne traverse plus la frontière.

**M. Mahoney:** Vous êtes une industrie canadienne en grande partie, je conclus donc que nous traitons des conditions dans lesquelles vous devez travailler.

**M. A. G. Burton:** C'est exact, car si cet argent américain ne vient plus ici, nous aurons à modifier nos taux et nous tentons de préconiser ce qui nous paraît être le plus apte à favoriser l'expansion économique au Canada. Comme l'a dit M. Porter, il ne s'agit pas là d'un problème pour l'Ouest canadien uniquement, d'un problème régional, mais il s'agit d'un problème national.

**M. Mahoney:** J'aimerais poser une dernière question en ce qui concerne la question de propriété. Au Canada quel pourcentage du forage est réalisé par votre Association?

[Texte]

**Mr. Porter:** Our guesstimate, Mr. Mahoney, would be in the order of 95 per cent.

**Mr. Mahoney:** I see. Do you experience situations where U.S. drilling contractors are brought into Canada directly where your membership does not have an opportunity to participate in the operation?

**Mr. Porter:** The gap between the total drilling companies operating in Canada and our membership may be in the order I suggested: 95 per cent would be members of this Association, perhaps it is closer to 97 per cent. There is only one drilling contractor in Western Canada who is not a member and he operates in one restricted area, specifically Lloydminster. In Eastern Canada there are perhaps two or three. On occasion, last fall to be specific, a U.S. contractor was brought in from Michigan to do some work in Southern Ontario and went back across the border.

**Mr. Mahoney:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** Mr. chairman, I would like to ask the witnesses where the money for drilling comes from? Are you hired by large oil companies or does it come from a consortium of smaller investors?

**Mr. Porter:** Mr. Chairman, the mix is in this order of magnitude. The annual sales of the members of our Association approximate \$150 million a year. Of that figure, and it is very difficult to pin down so I am going to speak in the magnitude of a range, we have estimated that perhaps \$90 million to \$110 million come from foreign sources and the rest from domestic sources. In both cases, the people who are spending the money are large companies and small companies.

I think you have heard from the Independent Petroleum Association of Canada who suggested that their group, who are the non-major oil companies if I may use that phrase, drill over 50 per cent of the exploratory wells in Canada. An exploratory well is a well that is drilled in an area where there is by and large no known hydrocarbon reserves at the time the well is drilled.

**Mr. Ritchie:** Of the \$100 million I suppose most of it comes from across the border in the United States.

**Mr. Porter:** Yes, sir.

**Mr. Ritchie:** Yes. Referring to paragraph 5.26 of the White Paper, "principal business test" is mentioned. As I understand it, if an American taxpayer wants to put \$10,000 in an

[Interprétation]

**M. Porter:** Il s'agit d'environ 95 p. 100.

**M. Mahoney:** Il y a encore des gens qui ne sont pas membres de votre association. Seraient-ils des Canadiens, ou des Américains?

**M. Porter:** L'écart entre l'ensemble des sociétés de forage opérant au Canada et le nombre de nos membres serait d'environ 5 p. 100. Il s'agit peut-être en fait de 97 p. 100 qui sont membres. Il y a une société qui n'est pas membre et qui travaille dans l'ouest. Il y en a dans l'est deux ou trois qui ne sont pas membres de notre association. L'automne dernier une compagnie américaine est venu travailler dans le sud de l'Ontario. Après le forage elle est retournée aux États-Unis.

**M. Mahoney:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Ritchie.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, je voudrais demander aux témoins d'où vient l'argent pour le forage. Est-ce que vous êtes engagés par des grandes compagnies pétrolières ou par des entreprises moins importantes?

**M. Porter:** Monsieur le président, en général, les ventes par année des membres de notre association se chiffrent à \$150 millions par année. Il est très difficile de préciser la répartition de ce montant. Donc, pour vous donner une idée générale, nous avons, nous pensons que nous avons, de 90 à 110 millions de dollars, qui viennent de source étrangère et les autres de source canadienne. Dans les deux cas, il s'agit de grandes compagnies et de petites compagnies.

Je crois que l'*Independent Petroleum Association* vous a dit qu'ils ont plus de 50 p. 100 des puits d'exploration. Ceci se fait dans des régions où il n'y a pas de réserves connues d'hydrocarbures au moment où commencent les travaux.

**M. Ritchie:** Maintenant sur les cent millions de dollars, qui viennent de l'extérieur, cet argent vient surtout des États-Unis, n'est-ce pas?

**M. Porter:** Oui, monsieur.

**M. Ritchie:** Maintenant dans le Livre blanc, à l'alinéa 5.26 page 256, d'après ce que je comprends, si un contribuable américain dépense \$10,000 pour les forages au Canada et



[Text]

exploratory well in Canada and if it should be dry, he can deduct that from his income tax. Is that correct, or reasonably so?

**Mr. Porter:** Mr. Chairman, I would like Mr. Burton to answer that question, but before he does, may I elaborate further on your earlier question, Mr. Ritchie?

**Mr. Ritchie:** Yes.

**Mr. Porter:** Although I suggested in reply to your question that most of it comes from South of the border, I must also point out there are substantial sums that come from France, Belgium, U.K., the Netherlands. Mr. Burton may follow through.

**Mr. A. G. Burton:** Yes, sir, you are correct in that. A United States citizen is permitted to take his drilling expenditures, sometimes known as intangibles, against his ordinary income. This does not matter whether his income is from business, professional or anything else; he can apply that against his income. In Canada you cannot do that now, but the White Paper proposals have suggested a new class whereby you could deduct 20 per cent a year on a straight line basis.

**Mr. Ritchie:** So if you had a \$10,000 loss it would take you five years to deduct it? Is that correct?

**Mr. A. G. Burton:** That is correct, sir. If we want Canadians to get a bigger interest in the natural resources of Canada, we feel Canadians should be put in the same position as United States people and should be allowed to deduct it from their ordinary income.

There was a period of time up to 1962 where there was a very good argument against this; up until that time the cost of acquiring the rights to drill were deemed to be a capital expenditure. Consequently the Department of National Revenue quite rightly took the position that if you were permitted to charge your drilling expenses against your other income and then sold the property, you might claim it as a capital gain, and therefore you would turn taxable expenses into non-taxable gains.

However, in 1962 the Income Tax Act was changed in this regard; it clearly states that the sale of property rights is income. There is no capital gain from the sale of working interest rights.

**Mr. Ritchie:** How much money would you suggest is put up by Canadians?

**Mr. A. G. Burton:** I would suggest a very small amount largely for this reason.

[Interpretation]

si ces travaux ne donnent rien, il peut déduire le montant de son impôt sur le revenu. Est-ce exact?

**M. Porter:** Monsieur le président j'aimerais voir M. Burton répondre à la question. Mais avant puisse-je poursuivre ma réponse à votre première question, monsieur Ritchie?

**M. Ritchie:** Oui.

**M. Porter:** D'abord, je vous ai dit que pour la plupart, cet argent venait des États-Unis, mais j'ajouterais qu'il y a aussi des sommes importantes qui viennent de la France, de la Belgique, du Royaume-Uni et des Pays Bas. Maintenant M. A. G. Burton va poursuivre.

**M. A. G. Burton:** Oui, monsieur. Un Américain a le droit de déduire ses dépenses de forage de ses revenus, quelle que soit la source de ses revenus. Il peut déduire cette somme de ses revenus, tandis qu'au Canada, nous ne pouvons pas le faire. Dans le Livre blanc, on propose une nouvelle catégorie qui permettrait de déduire 20 p. 100 par année grâce à une méthode d'amortissement constant.

**M. Ritchie:** Donc, si on avait une perte de \$10,000, on pourrait déduire cette somme pendant cinq ans.

**M. A. G. Burton:** Oui. Nous estimons que si nous voulons que des Canadiens s'intéressent davantage aux ressources du Canada, les Canadiens devraient être dans la même situation que les Américains et qu'ils devraient pouvoir déduire ce montant de leurs revenus.

Jusqu'en 1962, il y avait une raison de ne pas le faire, parce que jusqu'à ce moment-là, le coût d'acquisition des droits de forage était considéré comme dépense de capital et donc, le ministère du Revenu a décidé que si on pouvait déduire ce montant comme une dépense et si la personne vendait cette propriété, ceci pourrait être considéré comme un gain sur un capital et donc, ces dépenses non impossibles deviendraient des gains sur le capital.

Il y a eu un changement par la suite. En 1962 les revenus obtenus grâce à la vente de droit de propriété sont devenus des revenus.

**M. Ritchie:** Combien d'argent provient de sources canadiennes?

**M. A. G. Burton:** Très peu, surtout pour cette raison.

[Texte]

**Mr. Ritchie:** If more money were put up by Canadians what would be the possibilities as individuals of buying back into the oil industry?

**Mr. A. G. Burton:** I think we would have a chance to do so; it is only because of the tax situation that Canadians literally have not been able to go into it. I would have invested considerably in it had I been able to get some kind of tax break, but if I invested in it and drilled a dry hole, and the chances are probably 20 to 1 that it would be dry, then that would be a capital loss to me under the Canadian tax rules and there is no way I can get it back unless I develop petroleum income from some other source.

**Mr. Ritchie:** The provisions in paragraph 5.26 go some way towards this but not nearly as extensive as the American provision. You mention individual principal business test: does this apply to a corporation? Can an American food chain put money into an oil well, say, and charge it against their income?

• 1140

**Mr. A. G. Burton:** They can in the United States but you cannot in Canada. The food chain is literally in the same position as the individual whom I have been describing here.

**Mr. Ritchie:** As you mentioned, unless the petroleum people employ you, you cannot work. Nobody else is going to hire you to drill for water and so on. You mention that capital cost allowances for this single entrepreneur are not so valuable or in certain cases may not be so valuable. Could you explain what you had in mind by that?

**Mr. A. G. Burton:** I think really that I was saying, sir, that those were very valuable to the industry and this is the way Canadians were able to get an advantage over the Americans who brought a rig up here and operated on a branch basis from their company in the United States. In other words, this is a perfect example of where a tax incentive has assisted Canadians considerably in taking over an industry.

**Mr. Ritchie:** That is all at this time, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Burton.

**Mr. Burton (Regina East):** Mr. Chairman, the industry that is before us today of course is dependent upon decisions which are made within another industry for its business really. I wanted to inquire about basic decisions regarding programs and expenditures of

[Interprétation]

**M. Ritchie:** Eh bien, si les Canadiens avançaient davantage de fonds, est-ce que nous pourrions racheter une part de cette industrie?

**M. A. G. Burton:** Oh, oui, je crois que ce serait possible, c'est à cause du régime fiscal que des Canadiens n'ont pas pu s'en occuper jusqu'à présent. Je m'y serais intéressé moi-même si j'avais eu un intérêt quelconque, mais lorsque les travaux de forage ne donnent pas de résultats, c'est une perte nette. Il faudrait que je déduise ces dépenses d'une autre somme.

**M. Ritchie:** Dans l'alinéa 5.26, les propositions suggérées ne sont pas aussi généreuses que les propositions américaines. Est-ce qu'une entreprise de produits alimentaires américaine peut investir des fonds dans un puit de pétrole et le déduire de leur revenu?

**M. A. G. Burton:** Elle peut le faire aux États-Unis mais ce n'est pas possible au Canada parce que ces grandes épiceries sont dans la même situation que les particuliers.

**M. Ritchie:** Vous dites dans votre mémoire que personne ne va vous engager à part les entreprises pétrolières, et que les déductions permises pour les frais ne sont pas intéressantes. Pouvez-vous élaborer sur ce sujet?

**M. A. G. Burton:** J'ai indiqué au contraire que ceci était très utile pour l'industrie et que c'est ainsi que les Canadiens pouvaient avoir un avantage sur les Américains qui venaient travailler au Canada avec une maison mère aux États-Unis. Ce stimulant fiscal a aidé les Canadiens à reprendre cette industrie.

**M. Ritchie:** C'est tout, merci monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Burton.

**M. Burton (Regina Est):** Je voudrais savoir, en ce qui concerne les décisions prises au sujet des programmes de dépenses que vous faites d'une année à l'autre, à peu près quand l'industrie pétrolière vous fait-elle savoir à quelles affaires vous pouvez vous attendre



[Text]

money which are made from year to year. When do you generally obtain an idea from the oil industry as such, if I can refer to it in one phrase or term, regarding what to expect during the coming year? What is the general scheduling that you follow in the industry?

**Mr. Porter:** What can we anticipate as a volume of business?

**Mr. Burton (Regina East):** Yes.

**Mr. Porter:** Unfortunately, Mr. Burton, the oil companies being extremely competitive like the drilling industries do not disclose to us in advance what their drilling programs may be and where they may be. I would just like Mr. Sparrow to comment further as to when he might know that there is a well to be drilled.

**Mr. Sparrow:** Generally speaking, because of the nature of our geography and taking western Canada in particular, we usually anticipate that the winter will be fairly active because we can move into the frozen areas of muskeg and whatnot that are not accessible otherwise. However, individual companies will come out with confidential bids for the winter period possibly in the late fall, December, this sort of thing, and it is only then that we really start to get a true reading of what our busy period will look like.

We have certain down times in the spring because of road ban conditions and whatnot. The summer is pretty well on a week to week basis. We sometimes get indications from certain oil companies. Let me say that last year there were 271 oil companies that drilled one or more holes in our western Canada and Arctic regions. We cover quite a range of customers. Sometimes a customer will give us a clear-cut indication that he will have a program coming up in two months. As far as getting an industry survey, it is virtually impossible. They keep their plans very confidential.

**Mr. Porter:** Let me add just one further point, Mr. Burton. For a well to be drilled in the Estevan or the Weyburn area, these gentlemen might get a bid request four or five days in advance of the date that the bid request has to be in and completed. If they are successful in this competitive bidding structure, then they will move as soon as possible—weather conditions and road bans and so on permitting.

**Mr. Burton (Regina East):** I can appreciate the situation you have described. From your information and your knowledge, when do oil companies make their decisions as such in terms of programs?

[Interpretation]

pendant l'année. Et quel est le programme que vous suivez chaque année?

**M. Porter:** A quoi pouvons-nous nous attendre comme travail?

**M. Burton (Regina Est):** Oui.

**M. Porter:** Malheureusement parce que les compagnies pétrolières se font une concurrence très serrée, elles ne nous disent pas d'avance quels vont être leurs programmes de forage. M. Sparrow va vous parler de ceci.

**M. Sparrow:** A cause de notre situation géographique et surtout dans l'ouest du Canada, nous prévoyons que nous serons très occupés en hiver parce que nous pouvons nous rendre dans les régions de gel permanent et les compagnies font des offres confidentielles pour l'hiver vers la fin de l'automne, ou au mois de décembre, et c'est à ce moment-là que nous commençons à avoir une vague idée de ce que nous allons pouvoir faire pendant l'hiver. Évidemment au printemps les affaires baissent, le travail se fait d'une semaine à l'autre. Certaines compagnies nous donnent une idée de ce qu'elles veulent faire. L'année dernière il y a 271 compagnies qui ont creusé un puits ou plus soit dans l'ouest ou dans l'arctique. Parfois nos clients nous disent très nettement qu'il a un programme à exécuter en quelques mois mais en général c'est très confidentiel.

**M. Porter:** Pour creuser un puits dans les régions d'Estevan ou de Weyburn, on pourrait recevoir une demande de soumission. Si on la remet 5 jours avant la date prévue à ce moment-là on réussit à obtenir la commande et il faut se mettre au travail le plus rapidement possible.

**M. Burton (Regina-Est):** Je comprends votre situation. D'après votre expérience, quand les compagnies pétrolières décident-elles de leur programme?

[Texte]

**Mr. Porter:** Their budgets are drawn up for the forthcoming year usually in the fall. These budgets would comprise the whole parameter of their operations. Take a fully integrated company, for example. They would budget, shall we say, for a refinery modification expansion; pipe line developments; seismic work and land acquisition, and then somewhere in there there would be a figure for drilling. We never know in advance what that dollar number is; the distribution of that dollar geographically-speaking or anything. I wish we could.

**Mr. Burton (Regina East):** Yes, I understand that. What knowledge do you have of the variations that then take place in the implementation of their programs as compared to the original plans when they are laid out as you suggest in the fall generally.

**Mr. Porter:** Oil companies are not too different in some respects than other companies. They establish a budget and it is approved. If they are successful, let us assume, in an area where they have allocated funds and they discover oil or gas, then they are very quick to react and shift funds from one of their other assigned areas or perhaps obtain additional resources and, again, perhaps from a parent company established elsewhere. They will follow through and drill up that area. On the other hand, if some area that they thought was extremely perspective to recover hydrocarbon reserves was not, they may become discouraged and cut back substantially their dollars available for drilling and spend it in some other area or not spend it at all.

**Mr. Burton (Regina East):** Mr. Porter, in the sheet that you have provided us with here showing the reduction in number of drilling days, you show for the 12 months ending April 30, 1970 a reduction of 14.5 per cent-

**The Chairman:** Mr. Burton, what page are you referring to? Perhaps we ought to identify that sheet right now.

**Mr. Burton (Regina East):** It is entitled "Western Canada Drilling Activity (including Yukon, N.W.T. & Arctic)".

**The Chairman:** Are you proposing that it be incorporated with our proceedings?

**Mr. Burton (Regina East):** I think that that would be in order.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

22401-2

[Interprétation]

**M. Porter:** Elles établissent leur budget en automne d'habitude. Ceci couvre toutes leurs opérations. Dans une compagnie complètement intégrée par exemple, elles prévoient l'expansion de modifications de raffinage, des prolongements de pipe-lines, des travaux sismiques, l'achat de terrains et aussi elles tiennent compte des dépenses pour le forage mais on ne sait jamais de combien il s'agit ou dans quelle région du pays elles se proposent de dépenser cet argent.

**M. Burton (Regina-Est):** Quelles variations y a-t-il dans les changements dans l'application de leur programme comparé aux plans qu'ils vous donnent, les projets qu'ils vous soumettent en automne.

**M. Porter:** Eh bien les compagnies pétrolières procèdent comme d'autres compagnies. Elles établissent un budget et si elles découvrent des gisements d'huile ou de gaz dans une région elles ne tardent pas de déplacer les capitaux des dépenses d'un endroit à l'autre et elles travaillent dans cette région. D'autre part, si elles découvrent qu'une autre région ne produit pas ce qu'elle avait espéré, elles réduisent leurs dépenses pour le forage et se servent de ces fonds ailleurs.

**M. Burton (Regina-Est):** Monsieur Porter, dans le document que vous nous avez donné, vous dites que pour la période se terminant en avril 1970, vous aviez une réduction de 14½ p. 100 du nombre des jours de forage.

**Le président:** La feuille volante que vous nous avez passée. C'est sur les travaux dans l'ouest du Canada et les territoires du nord-ouest.

**M. Burton (Regina-Est):** Le document est intitulé *Western Canada Drilling Activity* (le Yukon, les territoires du nord-ouest et l'Arctique inclus).

**Le président:** Voulez-vous que nous ajoutions ceci au compte-rendu de la réunion?

**M. Burton (Regina-Est):** Oui, je crois que c'est une bonne idée.

**Le président:** Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** Oui.



[Text]

**Mr. Burton (Regina East):** In this table it shows for the 12 months ending April 30, 1970 a reduction in number of drilling days of 14.5 per cent as compared to the previous 12 months. Then for the five months from January 1, 1970 to May 31, 1970 there is shown a 21.5 per cent reduction as compared to the same period in 1969. The implication seems to be that they are suggesting that the difference between these two figures is a reflection of impact of the White Paper on the operations of the oil industry as such. I want to question this as such.

In effect, there may be an impact as such but I have talked to a number of oil people in recent weeks and they pointed out some of this reduction that has taken place since the beginning of the year. They point out about four major factors which contributed to it including the new regulations in the North and Mr. Greene's speech in Denver. I took note, of course, that some of these events are fairly recent and could hardly have had an impact on their program in the first part of this year.

Second, in relation to your comments you suggest really that most of the decisions involving programs are made in the fall. You suggested that the decisions about the winter drilling program—from December or January through until April or even later in some areas if you get to the Far North—appear to have been made some time in October or possibly just about the time the White Paper was announced. Of course, it took some time to study the White Paper before its apparent implications for various industries became clear. Thus, I am really suggesting that whatever the impact might be in the long that the short run figures in fact cannot be interpreted as being a reflection of the reaction of the oil industry to the White Paper.

**Mr. Porter:** Mr. Chairman, may I ask Mr. Sparrow to answer that question and then I may make a comment myself.

**Mr. Sparrow:** Mr. Burton I think your point is well made. We could not say here that all of the effects in reduction are due to the White Paper in that we recognize too that there was a reduction in drilling in the United States. However, tight money has played its part. I would also like to say that you might have questioned our ability to be able to forecast a 25 per cent to 35 per cent reduction for the calendar year. I would like to say this. In many instances an oil company, to reiterate what we said before, will not tell us when and where exactly they will be drilling. However, we can, by soliciting the industry, get the negative response: "We will not

[Interpretation]

**M. Burton (Regina-Est):** Sur le tableau nous voyons que pour les 12 mois se terminant au mois d'avril 1970 il y a eu réduction des entreprises de forage de 14½ p. 100, comparé à l'année précédente. Et pour les 5 mois à partir du mois de janvier 1970, jusqu'au mois de mai, il y a une réduction de 21½ p. 100 comparé à la même période de 1969. On semble indiquer que la différence entre ces deux chiffres reflète les répercussions sur l'industrie pétrolière des propositions du Livre blanc. Je me demande si c'est juste.

Il y a peut-être certaines répercussions en effet, mais j'ai parlé à plusieurs représentants de l'industrie pétrolière dernièrement, ils ont parlé justement de cette réduction, ils ont dit qu'il y avait 4 causes y compris les nouveaux règlements au sujet du nord et le discours de M. Green à Denver. J'ai tenu compte naturellement du caractère récent de certains événements qui n'ont certainement pas pu influencer sur les programmes du début de l'année.

Ensuite en ce qui a trait à vos paroles, vous dites que la plupart des décisions concernant le programme des travaux sont prises en automne et que les travaux se font, mettons de décembre jusqu'à avril et même plus tard dans certaines régions, surtout dans le grand Nord. Ces décisions ont dû être prises au mois d'octobre au moment où le Livre blanc a été annoncé, évidemment il a fallu du temps pour étudier le Livre blanc avant de savoir quelles seraient les répercussions des propositions. Donc, quelles que soient les répercussions à la longue, il me semble que ces chiffres ne peuvent pas montrer le résultat des propositions du Livre blanc.

**M. Porter:** Je vais demander à M. Sparrow de répondre à votre question.

**M. R. E. Sparrow:** Je sais très bien que nous ne pouvons certainement pas dire que toutes les réductions sont attribuables au Livre blanc. Il y a eu une baisse dans les travaux de forage aux États-Unis mais évidemment c'est le manque de capitaux qui en est la cause dans une large mesure. Nous pouvons prévoir une réduction de 25 à 35 p. 100 pour l'année courante. Dans bien des cas une compagnie pétrolière les compagnies pétrolières ne nous disent pas à quel endroit et à quel moment elles vont procéder à des travaux de forage. Mais nous pouvons savoir de l'industrie si elle va travailler ou non. Elle nous dit ses raisons. Par ces 261 entrepre-

[Texte]

be drilling at all. We will not be drilling at all possibly for the following reasons." And we have had considerable indication from numbers of these 271 operators that the White Paper created a very unsettling effect on their financial backers in the United States which has led them to possibly put off certain drilling until the ground rules are made known.

Do you have anything to add to that?

• 1150

**Mr. Porter:** Yes, just in supplement. Again, may I refer to the Independent Petroleum Association of Canada's submission, Mr. Chairman. I think Mr. Van Rensselaer and Mr. Ross pointed out some specific instances, and the name Bow Valley Industries was brought up. Mr. Van Rensselaer stated, certainly in the Senate on Tuesday of this week, that their company has not obtained one dollar of U.S. funds for drilling operations in Canada since December 1, 1969. We have other instances that substantiate the same type of thinking. It is the uncertainty.

**Mr. Burton (Regina East):** I gather from Mr. Sparrow's comment then, Mr. Chairman, that in part at least—this might vary to some extent—this reaction is simply one of holding off until the new situation becomes clear and it could be described as a temporary situation.

**Mr. Porter:** I think it also may be that that money conceivably could be diverted to other international oil exploration areas and perhaps never come to Canada.

**Mr. Burton (Regina East):** Presumably, for any given year if there is "X" number of dollars appropriated for capital investment by a company, if they do not spend it in one place they certainly then will look in that year in terms of spending it in another place. I think this applies in any situation. Sometimes we are the benefactor of this and I suppose sometimes we are the loser.

**Mr. Porter:** Unfortunately, we believe we have been a loser. It is really hard to quantify the dollars we think we may have lost, but in the case of Bow Valley Mr. Van Rensselaer referred to \$3 million as being lost directly as a result of the uncertainties created by the White Paper for the petroleum industry.

**Mr. Burton (Regina East):** And I think this might apply particularly where you have companies which are operating on an international basis and which in fact really are not restricted at all by national boundaries.

[Interprétation]

neurs, nous avons appris que le Livre blanc a eu un effet nuisible et que les Américains hésitent à investir avant d'être mieux renseignés sur les nouveaux règlements.

Avez-vous quelque chose à ajouter monsieur Porter?

**M. Porter:** Oui. Au sujet de l'*Independent Petroleum Association of Canada*, monsieur le président, je crois que M. Van Rensselaer et M. Ross vous ont donné certains exemples. Ils ont parlé de *Bow Valley Industries*. M. Van Rensselaer a déclaré au Comité du Sénat mardi dernier que leur compagnie n'a pas obtenu un seul dollar américain pour des travaux de forage au Canada depuis 1969. Nous avons d'autres exemples des dégâts causés par l'incertitude.

**M. Burton (Regina-Est):** Il me semble d'après la réponse de M. Sparrow qu'il s'agit simplement d'attendre jusqu'à ce que la nouvelle situation devienne clair.

**M. Porter:** Il est possible aussi que les capitaux soient dirigés ailleurs et qu'ils ne reviennent jamais au Canada.

**M. Burton (Regina-Est):** Mais il y a un montant X réservé pour l'investissement par une compagnie. Si cette compagnie ne dépense pas cet argent dans un endroit, elle le dépense dans un autre. Quelque fois, nous en bénéficions; parfois non.

**M. Porter:** Il est très difficile d'établir le montant exact que nous avons pu perdre mais M. Van Rensselaer a parlé de 3 millions de dollars dans le cas de Bow Valley. Argent perdu à cause de l'incertitude créée par le Livre blanc.

**M. Burton (Regina-Est):** C'est particulièrement le cas de compagnies internationales qui ne sont pas restreintes par les frontières nationales.



*[Text]*

**Mr. Porter:** I think, Mr. Burton has a further comment, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We will have to be careful to distinguish between the Burtons.

**Mr. A. G. Burton:** Mr. Burton, you have touched on something here that really is extremely important. The major oil companies that you have mentioned get together in the late fall and bring in all their people from all over the world, wherever they may be operating—Mexico, Venezuela, Indonesia, North Africa, and so on—and each Divisional Manager comes in with his budget for the year. They then sit down and carve it up, because you put all the budgets together and there is not enough money to go around. So the way they carve it up is fairly simple. They take a look at the projections and say: "Which one is going to give us the highest after-tax return?" Now when I say after-tax, I would like to state here that you are not just looking at income tax, you are looking at all levels of taxation. For instance, in many areas they call it a royalty instead of an income tax. Out in Western Canada the oil companies do not pay very much income tax but they pay a tremendous amount to the provincial governments. And they now are beginning to pay it to the federal government up in the Northwest Territories in the nature of bonus bids for rights to drill and also, subsequently, in royalties. These people take a look at the net after tax and if one country has depletion, for example, and another one does not this then is part of the consideration for the after-tax deal.

This money is oil money. The Carter Commission, for example, when it came up, made the the comment that they were not too sure whether the money spent in Western Canada in the oil business might not have been better spent in other areas of Canada in other things. This shows a complete lack of comprehension because this type of money, if it is not spent on oil, is not spent. It does not go into a shoe factory or anything like that—there is just no way. As a consequence, if climate in Canada is not as good as or better than other areas, the money just literally does not come here.

As soon as the White Paper came out my phone started to ring from people down in the United States saying: "What is this going to do to us? Should we plan on spending money in Canada this year or should we spend it somewhere else?" Initially I had to say that we really have not had enough chance to look at this thing. But as soon as they hear that there are going to be changes in depletion they immediately pull back. Now

*[Interpretation]*

**M. Porter:** Monsieur le président, je crois que M. Burton a encore un commentaire.

**Le président:** Il faut distinguer entre les deux Burton.

**M. A. G. Burton (témoin):** Vous avez parlé de quelque chose de très important monsieur Burton. Les compagnies les plus importantes se réunissent en automne; elles rassemblent toutes les personnes qui travaillent pour elles dans toutes les parties du monde: que ce soit le Mexique, l'Afrique du Nord, le Venezuela, etc., et chaque directeur revient présenter son budget pour l'année. Ensuite, ils examinent tout cela; ils se sont aperçus évidemment qu'il n'y avait pas assez d'argent pour couvrir tout ce budget. Pour tout couvrir c'est très simple. On examine les prévisions et on demande qu'est-ce qui nous donnera le taux le plus avantageux, après l'imposition. Il s'agit ici de toutes les classes d'impôt, de tous les types d'impôt. Il s'agit notamment des impôts sur le revenu; il s'agit des taxes provinciales. C'est le cas, par exemple, pour les territoires du nord-ouest. Donc on examine le revenu après imposition. Si un pays fait ce qu'un autre pays ne fait pas, tout ceci est examiné au cours de cette considération.

La Commission Carter a déclaré qu'ils ne savaient pas si l'argent dépensé au Canada de l'Ouest n'aurait pas pu être dépensé de manière avantageuse dans d'autres régions du Canada. Je ne sais pas s'il s'agit là d'un malentendu ou d'un manque de compréhension car si ces fonds ne sont pas tous dépensés sur le pétrole, ils ne sont pas dépensés. En conséquence, si le climat au Canada n'est pas aussi bon ou meilleur que dans d'autres régions, l'argent ne rentre pas.

Aussitôt que le Livre blanc est apparu, on s'est demandé ce qui se passerait; on s'est demandé aux États-Unis si l'on devrait investir de l'argent au Canada. Dès qu'ils ont entendu qu'il y aurait certaines modifications dans les lois sur l'épuisement, ils ont fait marche arrière. Peut-être qu'ils n'auraient pas dû le faire, mais le fait est qu'ils l'ont fait. Vous voyez dans les journaux continuellement des artistes ou des joueurs de football

*[Texte]*

there may be a psychological pull-back on this. Perhaps they should not, but the fact of the matter is that they do. A tremendous amount of money is invested by individuals in the United States. You read in the papers all the time about a base ball star or a movie star or somebody and find out he is in the oil business because he can save money in the United States. Those people can spend their money in the United States just as easily as they can spend it in Canada—in fact more easily—and when you get into a situation such as this those drilling funds that are a conglomeraton of a lot of fairly wealthy people are put into play in the United States rather than bringing them up to Canada.

**Mr. Gordon Pearce (Adviser, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors):** Mr. Chairman, I would like to clarify Mr. Porter's last comment. I believe the latter part of his last comment referred to a \$3 million reduction for the petroleum industry. I believe that is the way he put it. That \$3 million reduction that Mr. Van Rensselaer referred to was for Bow Valley Industries alone, not for the industry as a whole.

**The Chairman:** Mr. Burton, M.P., is next.

**Mr. Burton (Regina East):** I would comment, Mr. Chairman, first of all with respect to Mr. Porter's comment that if the money is not spent in a particular year it may be lost in that year. However, if the resource is there and if it is useful to develop it, I am sure that it will be developed the next year after if the same potential still exists. And I think Mr. Burton's comments with respect to the manner, in which decisions are made by oil companies—and some of the implications that he pointed out of course do contain a whole range of policy implications for Canada—should be given more serious consideration.

I did want to move into one other area of questioning as well, Mr. Chairman. I wanted to ask, first of all, what the general pattern of drilling activity is through the year in the Western Canada area. When is your peak, when is your low point, and what is the variance between them?

**Mr. Porter:** May I ask Mr. Irwin to answer that question, Mr. Chairman?

**Mr. H. J. Irwin (President, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors):** Mr. Burton, we peak in our industry about January 1, the high rate continues until the end of March, and by May 1 we practically are doing nothing. There is a decided upswing until the end of July. We start to decline

*[Interprétation]*

qui se lancent dans les affaires parce qu'ils ont pu épargner de l'argent. Les particuliers peuvent investir beaucoup d'argent aux États-Unis. Lorsqu'on obtient une situation telle que celle-ci, ces fonds pour le forage proviennent de gens assez riches. Ils donnent l'argent, ils investissent l'argent aux États-Unis plutôt qu'au Canada.

**M. Gordon Pearce (conseiller, «Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors»):** Monsieur le président, j'aimerais éclairer un peu les derniers commentaires de M. Porter. Je crois que la dernière partie de son commentaire traitait d'une réduction de 3 millions de dollars pour l'industrie du pétrole. Cette réduction dont il parle, il s'agit là, non pas de l'industrie complète, mais du cas de *Don Valley Industries* seulement.

**Le président:** Monsieur Burton (député).

**M. Burton (Regina-Est):** Monsieur le président, en ce qui concerne les commentaires de M. Porter, que lorsque l'argent n'est pas dépensé au cours d'une année spéciale, cet argent peut être perdu. Mais je crois que si les ressources existent tôt ou tard on investira l'argent. Le commentaire de M. Burton, relatif à la manière dont les décisions sont prises par les compagnies pétrolières indiquent les répercussions possible à l'échelle nationale. Nous devrions examiner ce problème de manière plus détaillée.

J'aimerais poser une autre question, monsieur le président. J'aimerais demander tout d'abord quelle est la structure générale de l'activité de forage dans l'ouest du Canada pour l'année de mois en mois. Quelle est la période la plus forte? Quelle est la période d'activité la plus faible? Et quelle est la différence entre les deux?

**M. Porter:** J'aimerais que M. Irwin réponde monsieur le président.

**M. H. J. Irwin (président, «Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors»):** La période d'activité importante est du 1<sup>er</sup> janvier, et se poursuit jusqu'à la fin de mars. Au 1<sup>er</sup> mai, nous ne faisons pratiquement plus rien et ce, jusqu'à la fin du mois de juillet. Nous déclinons de juillet jusqu'au 1<sup>er</sup> novem-



[Text]

from July to November 1 and from November 1 until December there is a decided increase up to our peak on January 1. That is followed every year almost without fail.

**Mr. Burton (Regina East):** The figures that you have on your sheet here would be at about the midway point, then, would they?

**Mr. Irwin:** Yes, they would take in part of the high which was from January to the end of March and then from the end of March until.

**Mr. Burton (Regina East):** Oh, no, I am sorry, I was referring to the top set of figures, which refers to the number of rigs operating on June 24, 1969, and at June 16, 1970.

**Mr. Irwin:** Yes, that would be a full cycle.

**Mr. Burton (Regina East):** But at what stage does it reflect a normally full summer operating condition? Is it half way between the spring seasonal low in the build-up towards the summer?

**Mr. Porter:** Mr. Burton, if I may answer that question, Mr. Chairman, excuse me. But we are showing comparable periods here, with the exception of the variation.

**Mr. Burton (Regina East):** Yes, I understand.

**Mr. Porter:** And what these figures are intended to illustrate, if we took weeks either side of these two we have picked out and these were picked purely because they are closest to this date that we could get such figures, we would show that activity this year is still down substantially from last year.

**Mr. Burton (Regina East):** Yes, I understand that.

**Mr. Porter:** But in my opinion we will not get up to 140 rigs at any time this summer.

**Mr. Burton (Regina East):** I see.

**The Chairman:** Mr. Burton, one minute.

**Mr. Burton (Regina East):** If I could just conclude this line of questioning, Mr. Chairman, I would appreciate it. That is all I have.

**The Chairman:** I cannot give you that undertaking, but ask one question if you will.

**Mr. Burton (Regina East):** Mr. Chairman, the point that I was trying to get at was that for June 24, 1969, there were 327 drilling rigs all together. That figure will vary slightly from time to time during the year. But what was the peak number of drilling rigs operat-

[Interpretation]

bre et du 1<sup>er</sup> novembre jusqu'en décembre, il y a une baisse régulière jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier. C'est à peu près la même chose tous les ans.

**M. Burton (Regina-Est):** Dans les chiffres que vous nous donnez sur cette feuille nous avons je suppose un point moyen.

**M. Irwin:** C'est exact. Les chiffres montrent une période haute de janvier à la fin du mois de mars et ensuite de la fin du mois de mars jusqu'à...

**M. Burton (Regina-Est):** Excusez-moi, je parlais du nombre de taux de forage en exploitation en juin 1969 et en juin 1970.

**M. Irwin:** Oui. Il s'agit d'un cycle complet.

**M. Burton (Regina-Est):** Est-ce que vous parlez des activités d'été? Est-ce que vous parlez du printemps?

**M. Porter:** Je pourrais répondre à cette question, monsieur le président. Il s'agit ici de périodes comparées.

**M. Burton (Regina-Est):** Oui, je comprends.

**M. Porter:** Nous voulons montrer que notre activité cette année est encore réduite par rapport à l'année dernière.

**M. Burton (Regina-Est):** Oui, je vois.

**M. Porter:** Les activités de l'été n'atteindront pas 140 tours de forage en exploitation.

**M. Burton (Regina-Est):** Je vois.

**Le président:** Un instant s'il vous plaît monsieur Burton.

**M. Burton (Regina-Est):** Je peux terminer mes questions monsieur le président. J'ai presque fini.

**Le président:** Oui allez-y. Posez toujours la première.

**M. Burton (Regina-Est):** Vous dites qu'en juin il y avait 327 tours de forage en exploitation. Quel était le nombre le plus important au cours de l'année dernière?

[Texte]

ing last year? Could you give me an idea or an approximate figure?

**Mr. Porter:** In the winter of 1970 or the winter of 1969?

**Mr. Burton (Regina East):** In the winter of 1969 and then the summer of 1969.

**Mr. Porter:** In the winter of 1969 I think we got up as high as perhaps 230, 235 rigs. In the peak of the winter of 1970, this most recent winter, we probably got up to 218, 220 rigs.

**Mr. Burton (Regina East):** Well then the point I just wanted to follow up, Mr. Chairman, was that now, I am not sure what the pattern would have been from previous years and this may have played a role in the fact there has been some decline in drilling activity over a period of years possibly. But in June of 1969, you had only 43 per cent of your drilling rigs operating. You state that during the summer and then again during the winter this only reached some 220, 230, so you are operating at roughly two thirds of your capacity. Now then I note as well that between June 1969 and June 1970 you in fact had a net increase of six rigs. Presumably there were some retirements and some withdrawals of rigs during that time as well, so I presume that the gross increase was higher than the six. Now what I am curious about is why there would be such an increase in the number of drilling rigs when you are very obviously not operating at anywhere near the capacity of the industry.

**Mr. Porter:** Quite right, Mr. Burton. Very briefly, it is the demand for deeper drilling equipment which caused that net increase of six. They were all deep rigs, rigs of capacity of 15,000 feet and more. Maybe I can sum this up, Mr. Chairman, by saying that if you would like we can send you some drilling statistics month by month for the last three years, showing the level of activity. Would that be of any help to the Committee, sir?

**The Chairman:** I am sure it would be.

**Mr. Burton (Regina East):** May I ask one more question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I can put you down for the second round, Mr. Burton. I think I have already extended your time by a few minutes as it is.

**Mr. Burton (Regina East):** That is very generous of you.

**The Chairman:** Mr. Danson.

**Mr. Danson:** Thank you, Mr. Chairman. I notice that the pamphlet which we have been

[Interprétation]

**M. Porter:** Vous parlez de l'hiver 1970 ou 1969?

**M. Burton (Regina-Est):** Je parle de l'hiver 1969 et de l'été 1969.

**M. Porter:** Il y a eu je crois 230 ou 235 tours de forage en exploitation pendant l'hiver 1969. Pendant l'hiver de 1970 il y en a eu un maximum de 218 à 220.

**M. Burton (Regina-Est):** Je ne sais pas ce qu'il y a eu et ce qui s'est passé au cours des années précédentes, je crois que le passé a probablement joué un rôle important dans le déclin d'activité pour le forage du pétrole car en juin 69 vous aviez seulement 43 p. 100 des tours de forage en exploitation. Vous avez dit qu'au cours de l'été et au cours de l'hiver suivant, il y a eu seulement 220 ou 230 tours de forage en exploitation. Par contre entre juin 1969 et juin 1970, il y a eu l'augmentation nette de 6 tours de forage. Je suppose qu'il y a eu certain retrait de tours de forage et je suppose donc que l'augmentation était plus importante que les 6 qui sont inscrits ici. Je voudrais savoir pourquoi il y aurait une telle augmentation dans le nombre de tours de forage en exploitation.

**M. Porter:** C'est exact. Il s'agit de la demande pour un équipement plus spécialisé de profondeur. Peut-être pourrais-je résumer ceci, monsieur le président, en disant que si vous le désirez, nous pourrions vous envoyer des statistiques de mois en mois pour les 3 dernières années. Croyez-vous que le Comité apprécierait cela?

**Le président:** Très certainement.

**M. Burton (Regina-Est):** Je voudrais poser une dernière question, monsieur le président.

**Le président:** Je crois que je devrai vous passer au second tour. Vous avez déjà dépassé votre temps de parole.

**M. Burton (Regina-Est):** Merci monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Danson.

**M. Danson:** La brochure que nous avons reçue est bleue... peut-être cela montre-t-il



[Text]

provided with is blue. It might reflect some of the mood that exists in the oil drilling industry now. But I was rather interested to see that Shell had announced a program of drilling in Canada, or exploration and drilling, I presume, in Canada of some quarter of a billion dollars. This would indicate, I would think, some confidence in the future of oil exploration in Canada, and I wondered to what extent this affects your industry, the people who are represented by your Association.

**Mr. Porter:** At this moment we do not know what portion of that money will be allocated to drilling, some of it possibly will be, hopefully the major share, but frankly a good part of it will go to seismic work, land acquisition, etc. Do any of you other gentlemen want to supplement that?

**Mr. Sparrow:** That money also was all on federal lands, of course, which is offshore and in the Arctic where expenses are extremely high, and as a result, how much of that comes back to actually employing one or more drilling rigs is considerably less than if that same money were to be spent in more civilized areas.

**Mr. Danson:** I see. Yes, but in the percentage of the exploration dollar that goes to drilling, is there a pattern that you have found that ends up in drilling?

**Mr. Porter:** Of the order of 10 per cent.

**Mr. Danson:** I see. What is the average—I do not know if I am asking information which is confidential. If you do not care to reply I will certainly understand. What would be—May I ask another question first.

You mentioned that 30 per cent of the companies in the drilling business are widely-held corporations and that a couple of companies dominate these, that percentage of companies. What percentage of the drilling business would they have?

**Mr. Porter:** I would say an equivalent percentage. But by and large because of geographical distribution rigs tend to move where the business goes. So you end up by capturing—if you have 10 rigs you get that percentage of the market. In other words 10 rigs as a percentage of 335 rigs.

**Mr. Danson:** Yes, but you say that 30 per cent of these are of companies but there are a couple of giants in that 30 per cent. Do they have a greater than 30 per cent share of the drilling business?

[Interpretation]

le pessimisme de l'industrie du pétrole. Mais j'ai appris que Shell a annoncé un programme de forage au Canada. Il s'agit d'un projet d'environ  $\frac{1}{4}$  de milliard de dollars. Je suppose que manifestement on a confiance dans la prospection du pétrole au Canada et je me demande dans quelle mesure ceci influence votre industrie et les gens qui sont représentés par votre association?

**M. Porter:** Nous ne savons pas quelle partie de cet argent sera affectée au forage. Nous espérons qu'il y en aura. Franchement une grande partie pourrait aller à l'achat de terrains etc. Désirez-vous faire quelques commentaires, messieurs?

**M. Sparrow:** Cet argent serait utilisé surtout au large des Côtes et dans l'Arctique et il est difficile de savoir exactement le montant d'argent qui serait affecté à ce secteur... dans des régions plus civilisées.

**M. Danson:** Le pourcentage d'investissement est-il important dans le forage?

**M. Porter:** Il y a environ 10 p. 100.

**M. Danson:** Quelle est la moyenne, si vous ne voulez pas répondre, dites-le messieurs, quelle serait la moyenne? Je vais d'abord vous poser une autre question.

Vous avez parlé de 30 p. 100 des sociétés qui seraient des sociétés ouvertes monopolisées par quelques compagnies plus importantes. Quel pourcentage les grosses sociétés prennent-elles du chiffre d'affaire?

**M. Porter:** Ce serait à peu près le même pourcentage. En gros, à cause de la répartition géographique, les tours de forage se déplacent en même temps que les affaires. S'il y a dix tours de forage, il y a à peu près ce pourcentage de marché, c'est-à-dire 10 tours sur 335 pour faire le pourcentage.

**M. Danson:** Oui, mais vous avez dit que 30 p. 100 de ces compagnies sont ouvertes mais il y a des compagnies géantes. Les compagnies géantes ont-elles plus que 30 p. 100?

[Texte]

**Mr. Porter:** Yes, they do. Between those two companies...

**Mr. Irwin:** If I may interject here. The question he asked is—did the giant companies of which I am one...

**Mr. Danson:** You look like a giant, sir.

**Mr. Irwin:** I represent one of the companies, but he asked whether we got, because we were giants, more of the drilling business. But we do not, sir.

**Mr. Danson:** I see. So would it be roughly 30 per cent of the drilling business that would be represented by...

**Mr. Irwin:** Our statistics show that the major drilling company enjoys a lesser percentage of the business than the others.

**Mr. Danson:** I see. Is that because efficiency increases at an inverse ratio as the size of the company grows?

**Mr. Irwin:** Well, there could be something to that, but...

**Mr. Danson:** May I ask the question I thought you might not care to answer? What would be the average dollar turnover of the member companies in your industry?

**Mr. Porter:** Bob, would you like to answer that?

**Mr. Sparrow:** Well, I think we can take, depending when you say average—we mentioned that our gross sales of the industry are about \$150 million and there are roughly 40-odd contractors, 43 contractors who are members. Our membership is made up of some contractors who only have one small rig, up to the largest contractor, with 30 drilling rigs which are all of fairly substantial size. So it is quite a mix within the industry. In trying to average it out, and maybe the average contractor owns about 10 rigs, it is actually less than that, is it not? It is something of the order of eight.

**Mr. Danson:** Would the average of all of the turnover be in the \$10 million, \$15 million range? Or would that be a figure for a reasonable operating drilling company? Well, that figure really is not too pertinent except as it relates to another one which I was going to ask about the average.

**Mr. A. G. Burton:** I think, sir, he gave a figure of \$150 million...

[Interprétation]

**M. Porter:** Ces deux compagnies contrôlent...

**M. Irwin:** J'aimerais présenter une objection ici. La question qui est posée... si les compagnies géantes, dont je suis un des représentants...

**M. Danson:** Vous semblez un géant monsieur.

**M. Irwin:** Je représente une des compagnies géantes. Il a demandé si nous avons une part proportionnelle? Non.

**M. Danson:** Il s'agirait donc environ de 30 p. 100 de l'industrie du forage?

**M. Irwin:** Nos statistiques montrent que les sociétés de forage les plus importantes ont un pourcentage plus faible des affaires que les autres.

**M. Danson:** La raison est-elle que l'efficacité est inversement proportionnelle à la grosseur de l'entreprise?

**M. Irwin:** C'est peut-être le cas mais...

**M. Danson:** J'aimerais poser une autre question. Quel serait le chiffre d'affaires moyen en dollars des sociétés? Pourriez-vous répondre à cette question?

**M. Porter:** Bob, voulez-vous répondre s'il vous plaît?

**M. Sparrow:** Nous avons signalé que nos ventes brutes étaient de \$150 millions et que nous étions 43 membres. Quelques-uns de nos membres n'ont qu'une tour, alors que d'autres en ont 30. C'est très différent d'une entreprise à l'autre. Disons que la moyenne serait de dix tours de forage pour l'entreprise moyenne, peut-être que le nombre huit serait plus juste.

**M. Danson:** Quel serait le chiffre d'affaires? Je demande un chiffre d'affaires moyen, un chiffre approximatif, \$10 millions, \$15 millions?

**M. A. G. Burton (témoin):** Je crois que le chiffre total donné était de \$150 millions de dollars.



[Text]

**Mr. Danson:** It was around \$30 million.

**Mr. A. G. Burton:** ... and he has 43 companies, so if we divide 43 into \$150 million we are going to get the average.

**Mr. Danson:** Yes. That is the true average. I would think more typical than average.

What sort of investment does that represent then?

**Mr. Irwin:** Well, sir, these rates vary from a cost of \$200,000 to \$1.3 million, depending on the size. When you get two or three of those offshore vessels it is in the nature of \$12 million to \$15 million.

**Mr. Danson:** So there is a pretty broad mix here of these typical sort of operations?

**Mr. Irwin:** Yes.

**Mr. Danson:** Do you have figures, or would you care to indicate what they might be for your return on investment in your industry? How does it relate to other industries?

**Mr. Porter:** The return on investment in the drilling industry, we think, is very modest due to the risk. It is only in the order of 6 per cent to 7 per cent.

**Mr. Danson:** What would the return on sales be?

**Mr. Porter:** I have not worked it out that way, frankly Mr. Danson, but we could. Unless you can ball park a figure, Gordon?

**Mr. A. G. Burton:** On sales, sir, it would be a bit less than that, probably in the area of 5 per cent.

If you want some figures now, these are figures that are just a little bit old and I am reading out of a report that was submitted after the Carter Commission, by the same organization. So these figures represent the period as of June 30, 1967; in other words, they are three years old. At that time, they had a total investment in equipment of \$93 million. For the year ended on that date—approximately, because we did a survey of the companies and some of them did not give us figures exactly on that date, but they are approximately correct—their total revenue was \$83 million. In other words, the total revenue is a bit less than the total investment. We computed a figure of about 6 per cent to 7 per cent on the return on investment; therefore, the return on sales would be slightly less and that is why I give you an approximate figure of about 5 per cent.

**Mr. Danson:** Yes, that information is helpful. So you are a fairly high-risk business

[Interpretation]

**M. Danson:** Environ 30 millions de dollars.

**M. Burton:** Il y a 43 compagnies, donc il faut diviser \$150 millions par 43 compagnies. Nous aurons alors la moyenne.

**M. Danson:** Oui. Quelle est la quantité d'investissements que cela représente?

**M. Irwin:** Surtout le forage varie de \$200,000 à 1.3 million de dollars, suivant la taille. S'il s'agit de tour-vaisseau située au large en mer, il s'agit de 12 à 15 millions de dollars.

**M. Danson:** Il y a donc ici une variété passablement grande?

**M. Irwin:** En effet.

**M. Danson:** Avez-vous des chiffres, pouvez-vous nous dire combien cela représenterait comme bénéfices d'investissement dans ce secteur comparé à d'autres secteurs?

**M. Porter:** Je crois que le chiffre est très modeste étant donné les risques. Il y a seulement de 6 à 7 p. 100 environ.

**M. Danson:** Quel serait le bénéfice des ventes?

**M. Porter:** Honnêtement, nous ne l'avons pas calculé, monsieur Danson, mais il est possible de le faire. Avez-vous un chiffre précis, Gordon?

**M. A. G. Burton:** Pour les ventes, monsieur un peu moins que cela 5 p. 100 à peu près.

Vous voulez connaître certains chiffres voici. Ils ne sont pas tout récents, ils sont tirés d'un rapport qui a été publié après le rapport de la Commission Carter, ces chiffres portent sur la période allant jusqu'au 30 juillet 1967. A ce moment-là l'investissement total en matériel était de 93 millions de dollars et pour l'année se terminant à ce moment-là, une enquête sur les compagnies montra un revenu total de 83 millions de dollars. Autrement dit le revenu total est un peu inférieur à l'investissement total. Nous avons compté 6 à 7 p. 100 de bénéfices, donc ce bénéfice sur les ventes serait en moyenne de 5 p. 100.

**M. Danson:** Oui, ces renseignements sont utiles. Donc votre entreprise court des risques

[Texte]

with a relatively modest return on investment and on sales.

**Mr. A. G. Burton:** Yes, sir.

**Mr. Danson:** Because of this, what is the experience of the company? Do you have a high turnover on companies? Do you have a large number of bankruptcies? Do companies last three and five years and then go under, or are most of them pretty stable?

**The Chairman:** Mr. Sparrow.

**Mr. Sparrow:** I would have to say that they were pretty stable as compared to other industries. Because of the large number of CHC's though, and individuals that own these CHC's...

**Mr. Danson:** By CHC do you mean closely-held corporation?

**Mr. Sparrow:** Yes, sir. We find that as these fellows get older, as in any other business, they sell out or die, and we actually have had over the past five years very few if any bankruptcies. Our turnover I would say is quite stable as compared to other industries.

**Mr. Porter:** I can only think of two bankruptcies, Bob, of smaller contractors both of whom were CHC's.

**Mr. Danson:** Is there a tradition in the industry, or is the industry really old enough as a Canadian industry, of passing companies on from generation to generation, or is it usually a wildcatting father who has not been home enough to develop a relationship with his family and whenever he dies the business goes somewhere else?

**The Chairman:** Now as I said earlier...

**Mr. A. G. Burton:** The oil business essentially started in Canada in 1948. Obviously they were in Turner Valley back in the twenties, but the big splurge commenced in 1948 so there is only a 22 year history since that time.

**Mr. Danson:** Yes. I notice Mr. Burton mentioned that perhaps if the drilling did not take place one year it would take place the next. In a situation such as that what do you do, just give postdated cheques to your bank and suppliers and go to Hawaii?

**Mr. Porter:** No, we stay at home.

**Mr. Danson:** Excuse me, some of these questions have been...

[Interprétation]

assez élevés et réalise un bénéfice relativement modeste sur les investissements et les ventes.

**M. A. G. Burton:** En effet.

**M. Danson:** Quelle est donc l'expérience de la société, les banqueroutes sont-elles nombreuses? Est-ce qu'elles durent trois ou cinq ans pour ensuite faire faillite, ou sont-elles assez-stables?

**Le président:** Monsieur Sparrow.

**M. Sparrow:** La situation est assez stable comparée à d'autres industries à cause du grand nombre du CHC et des personnes qui sont propriétaires.

**M. Danson:** Qu'est-ce que le CHC? Société privée?

**M. Sparrow:** Oui. Nous avons constaté qu'à mesure que ces propriétaires vieillissent ils vendent leurs entreprises mais il y a eu très peu de faillite depuis cinq ans, c'est une industrie assez stable comparée à d'autres.

**M. Porter:** Je ne peux penser qu'à deux faillites de petits entrepreneurs, tous deux membres du CHC.

**M. Danson:** L'industrie est-elle peut-être trop jeune pour qu'ils aient une tradition de succession familiale.

**Le président:** Comme je l'ai dit précédemment...

**M. A. G. Burton:** Eh bien, l'industrie pétrolière au Canada a commencé en 1948. Ses affaires ont surtout commencé en 1948, donc elle existe depuis près de vingt-deux ans.

**M. Danson:** Donc, comme le disait M. Burton, si le forage ne se fait pas une année il se fait l'année suivante. Dans ce cas, qu'est-ce que vous faites? Écrivez-vous des chèques postdatés à votre banque et à vos fournisseurs pour ensuite partir en vacances?

**M. Porter:** Non, nous restons chez nous.

**M. Danson:** Excusez-moi, certaines de ces questions ont été...



[Text]

**Mr. Porter:** If there is no work, there is no income, but mortgage payments have to be met.

**Mr. Danson:** Yes, I understand they do in most cases.

One other point that interested me particularly was, I think, Mr. Burton's reference to capital cost allowances...

**The Chairman:** Which Mr. Burton?

**Mr. Danson:** Mr. Burton on the right of the Chairman, and to the left of the other Mr. Burton.

This is interesting in relationship to the incentives that we would hope to be considering with relation to small businesses. The double declining balance obviously gave you a tremendous spurt in your industry as it did in many others. This is great for capital intensive sort of operations. Would you suggest a return to this sort of practice? Is it a desirable way of compensating, one of the methods which might be considered for compensating small business, which we must find ways of doing if we remove the split rate?

**Mr. A. G. Burton:** This is a method, of course, that was actually suggested in the Carter Commission report as an alternate. I think the major problem with that is, as you quite rightly pointed out, that in a capital intensive business there is a value to it, but when you get to the other end of the scale such as an ordinary service business where people have practically no fixed assets, then really you are not helping them that much. So it is pretty hard to use capital cost allowances right across the board for small businesses.

**Mr. Danson:** Yes.

**Mr. A. G. Burton:** You would have to use something else to help the other small companies that do not have much in the way of fixed assets.

**Mr. Danson:** I gather you would consider yourself a capital intensive business?

**Mr. A. G. Burton:** I think when you see that the invested capital is greater than their annual sales I think it shows...

**Mr. Danson:** They are fairly capital intensive I guess. I think that is all I have, Mr. Chairman, thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Goode.

**Mr. Goode:** Thank you, Mr. Chairman. Just to follow on Mr. Danson's questions, you said earlier that your business was high risk but I

[Interpretation]

**M. Porter:** S'il n'y a pas de travail il n'y a pas de revenu mais il faut toujours payer les hypothèques.

**M. Danson:** Une chose qui m'intéresse tout particulièrement est la remarque de M. Burton sur la déduction pour amortissement.

**Le président:** Quel M. Burton?

**M. Danson:** Celui qui est placé à votre droite et à la gauche de l'autre M. Burton.

La question est intéressante en ce qui concerne les stimulants que nous espérons assurer aux petites entreprises. Les présentes lois vous ont certainement aidés. C'est très bien pour les affaires qui demandent des mises de fonds. Est-ce que vous estimez qu'il faudrait revenir à ce système pour compenser les petites entreprises, une chose que nous devrions faire si nous changeons nos méthodes?

**M. A. G. Burton:** Ceci évidemment a été proposé par la Commission Carter. La difficulté c'est que les entreprises à grosses mises de fonds en profiteraient. Mais les petites entreprises qui n'ont pas de fonds fixes ne seraient pas advantagés. Il faut aider les autres petites compagnies qui n'ont pas d'avoir.

**M. Danson:** Oui.

**M. A. G. Burton:** Il faut penser à autre chose afin de favoriser les petites entreprises.

**M. Danson:** Je suppose que vous vous considérez comme entreprise à gros capital?

**M. A. G. Burton:** Lorsque les investissements sont plus importants que les ventes, ça paraît.

**M. Danson:** C'est tout ce que j'avais à demander.

**Le président:** Monsieur Goode.

**M. Goode:** Monsieur le président pour faire suite à la question posée par M. Danson vous avez dit tout à l'heure que vous aviez beau-

## [Texte]

saw in your brief where you state you work on a contract basis. Where is the risk involved? You are not actually doing the exploration, you are just working for someone who is; is that not correct?

**Mr. Porter:** May I ask Mr. Sparrow to answer that?

**Mr. Sparrow:** This risk breaks down into many areas. The drilling industry notoriously has been, since it started in the United States, a risky business. I say this as investors would look at it. Operational risk and particularly as it relates to Canada involves—you mentioned contract price—we do drill by the foot and in other words when we make a bid we have to bid so many dollars a foot to get the total depth, this is inherent to the business and we all recognize it. However, it does lead us to fishing jobs which means that our drill pipe becomes stuck at two miles down and we have to go in at our risk and expense and fish it out. It might involve two weeks at \$3,000 a day, which is the cost of our rig plus our fishing costs. This all has to be borne within our contract price. However, this is inherent to our business.

The other risks we have in Canada involve the weather, transportation, communications and supplies. These risks become greater as we move North. Naturally up there we are dealing with temperatures of 60 degrees below zero, 60 mile an hour winds, we have limited communications, limited transportation but we must keep the rig going despite all these other problems.

Generally speaking, I could quote one contract possibly as an example of the type of risk we undertake in our business.

## ● 1220

The first well that was drilled in the Arctic islands was drilled in 1961 by a closely-held corporation. It was a turnkey proposition and the company said, "For \$1 million we will drill a hole of 10,000 feet." We had to move that rig through Montreal with an ice-strengthened freighter. There had never been a commercial ship past Resolute Bay. We took that ship halfway through the Northwest Passage and landed the rig at our risk and expense at Melville Island. We had no guarantee from the shipper that he could put it there. We went into what was pretty much an unknown area and drilled the hole at 10,000 feet for a firm fixed price. This is an example of risk.

We also have a very high investment risk in that if we put up \$1 million or \$1.5 million, or even up to \$2 million, for an Arctic rig, we have no assurance beyond our first contract

## [Interprétation]

coup de risques, mais pourtant j'ai vu dans votre mémoire que vous travaillez par contrat. Où est le risque si vous travaillez pour quelqu'un?

**M. Porter:** Est-ce que M. Sparrow peut répondre?

**M. Sparrow:** Ces risques se présentent de bien des façons. Les entreprises de forage présentent toujours un risque et en ce qui concerne le Canada les risques sont très élevés. Quand vous parlez de prix établis par contrat il faut tenir compte que nous faisons des forages à tant par pied et nous devons offrir un prix qui sera bon pour toutes les profondeurs. Et évidemment nous nous trouvons souvent dans des difficultés. Il faut parfois récupérer notre matériel pris à 2 milles pieds sous terre. La somme peut-être importante, \$3,000 par jours pendant deux semaines. Il faut en tenir compte dans le prix que nous faisons, dans le contrat.

Les autres risques au Canada ce sont le temps, le transport, les communications et à mesure que l'on s'avance dans le nord ces complications deviennent plus marquées, il y a la température dans le Grand Nord, il y a peu de moyen de transport, mais nous devons maintenir notre tour de forage.

Le premier puit creusé dans l'Arctique a été fait en 1961 par une société fermée. La compagnie avait dit que pour 1 million de dollars, elle forerait un puit de 10,000 pieds de profondeur. Nous avons eu toute sorte de difficultés, nous avons navigué dans le passage du Nord-Ouest pour la première fois, nous nous sommes arrêtés à l'Île Melville; nous nous sommes rendus dans une région pour ainsi dire inconnue et nous avons forer un puit.

Nous avons aussi un risque en ce qui concerne les mises de fonds; si nous avançons un million de dollars pour un contrat et pour acheter du matériel nous ne savons pas si



[Text]

that we are going to have any further use for that piece of equipment because if we cannot drill on an exploration or development oil and gas well the equipment is absolutely useless for anything else.

**Mr. Goode:** Mr. Chairman, I think perhaps Mr. Sparrow gave a very unusual case as an example. From what he said before, it is not unlike the problems that are met by every contractor, including myself, in our day-to-day business. We take on contracts and we expect risks, and sometimes we make money and sometimes we do not, but over-all if you are a good operator you do.

One thing that bothered me earlier was the fact that your organizations are quite stable and there are very few bankruptcies and yet you said your net profit was around 5 per cent. Is this because of the high depreciation allowances that are allowed in the industry? Is the profit not really higher than 5 per cent? Is this an income tax profit, the profit you have to pay income tax on?

**Mr. A. G. Burton:** To some extent it is, yes, and you are quite right that they have taken advantage of that. I also think this is one of the main reasons there have not been more bankruptcies. In other words, without that capital cost allowance I think you would have had considerably more trouble.

**Mr. Goode:** My next question, Mr. Chairman, is with regard to this form that you gave us on the Western Canada Drilling Activity. It shows that there has been a decrease in activity and it has been suggested that perhaps the White Paper is one of the reasons for this, but is it not correct that all construction in Canada and North America in general has been very poor this year? If we counted the number of cranes that were used on high rise apartment buildings this year would they not be away down as well? Is it not because of the general money markets in North America?

**Mr. Porter:** I am sure those are contributing factors, Mr. Goode, but I am not qualified to speak on the general construction industry.

**Mr. Goode:** But generally speaking funds have not been quite as available for exploration this year as they might have been if the money market had been better?

**Mr. Porter:** Mr. Sparrow mentioned earlier, though, Mr. Goode, that the drilling industry in the United States fell off earlier and did come back. There is no White Paper in the United States. Please do not misconstrue this statement, but we believe that the White Paper has an effect, and hopefully we have

[Interpretation]

nous pourrions nous servir de nouveau de ce matériel.

**M. Goode:** M. Sparrow a cité un cas exceptionnel. Je crois que dans les affaires par exemple, nous signons des contrats et quelque fois nous gagnons de l'argent, quelquefois nous en perdons.

Mais vos organisations sont assez stables. Est-ce à cause de la déduction importante pour amortissement qui est consentie? Est-ce que c'est un bénéfice de taxation, un bénéfice taxable?

**M. A. G. Burton:** Oui, les entreprises se sont servies de ça, je crois que c'est une des raisons pour lesquelles il n'y a pas eu davantage de faillites parmi les compagnies parce que sans cette concession, nous aurions vu d'autres difficultés.

**M. Goode:** Et en ce qui concerne cette formule que vous nous avez soumise, il y a l'activité décroissante, vous dites que c'est peut-être à cause des propositions du Livre blanc mais n'est-ce pas vrai que toute entreprise de construction en Amérique du Nord en général cette année a été peu satisfaisante et si nous prenons les grues dont on se sert pour la construction des immeubles ne trouverait-on pas la même chose? L'argent est rare sur les marchés en Amérique du Nord, n'est-ce pas?

**M. Porter:** Je ne peux pas vous parler de la construction.

**M. Goode:** Mais en général, il n'y a pas eu de fonds disponibles pour l'exploration. On aurait pu peut-être en disposer si les marchés avaient été plus favorables.

**M. Porter:** Oui mais des travaux de forage ont baissé aux États-Unis pendant un certain moment mais il y a eu reprise des affaires. Nous estimons qu'il y a eu une baisse dans la construction au Canada mais que les travaux de forage n'ont pas diminué autant aux États-Unis qu'au Canada.

[Texte]

[Interprétation]

demonstrated this. To some degree there has been a decline in construction generally in Canada, but there has not been the same decline in drilling in the United States as there has been in Canada.

**Mr. Goode:** This is getting to the point that I was leading to.

**Mr. Burton (Regina East):** If I may interject, does that include Alaska?

**Mr. Porter:** Yes.

**Mr. Goode:** The point that I was coming to is that I think perhaps you are right that the White Paper has been of general concern to business in Canada and the debate and publicity has been harmful to Canadian business perhaps because of the uncertainty of what is going to happen. Do you not think it would be wise if it was recommended that the Canadian government get this thing finished and get the changes implemented? Do you not think it would help Canadian business to do it quickly rather than dragging it out over a long period of time?

**Mr. Porter:** We would like to see this area of uncertainty removed.

**An hon. Member:** As long as we do it right.

**Mr. Goode:** I qualified that.

**Mr. Porter:** Yes, but it is hoped that some of the recommendations that are contained in the White Paper will not be included in the final act.

**Mr. Goode:** I think we are all hoping for that.

You mentioned that your industry is largely Canadian-owned. Do any Canadian contractors work in the United States? Do you take contracts in the United States?

**Mr. Porter:** I would like Mr. Irwin to answer that question.

**Mr. Irwin:** Very few, although I believe there is a Canadian contractor who has a couple of rigs in the United States, but it is not a common practice.

**Mr. Goode:** What reason would there be for this, and particularly this year when some equipment is not being used?

**Mr. Irwin:** It is primarily because there is an excess of equipment in the United States. Over the years I attended many sales there and business was down, and it is still down. Ten years ago the rig count in the United States was probably 5,000 and I think it is less than 1,000 today.

**M. Goode:** Voilà où je voulais en venir.

**M. Burton (Regina-Est):** L'Alaska est-elle incluse?

**M. Porter:** Oui.

**M. Goode:** Vous avez peut-être raison, il se peut que le Livre blanc ait créé certains soucis au Canada et que cette incertitude nuit aux affaires, ne croyez-vous pas? Ne faudrait-il pas recommander au gouvernement du Canada de terminer rapidement son étude afin d'appliquer les propositions du Livre blanc le plus tôt possible?

**M. Porter:** Nous souhaiterions voir la fin de cette incertitude.

**Une voix:** Il faut bien faire les choses.

**M. Goode:** J'ai expliqué mon point de vue.

**M. Porter:** Il est à souhaiter que certaines propositions du Livre blanc ne seront pas comprises dans la Loi qui sera votée.

**M. Goode:** Nous le souhaitons tous.

Vous dites que votre industrie est entre les mains des Canadiens en général. Est-ce que vous acceptez des contrats aux États-Unis? Est-ce qu'on vous en offre?

**M. Porter:** Monsieur Irwin pourrait répondre à cette question.

**M. Irwin:** Très peu. Je crois qu'il y a une compagnie, un entrepreneur canadien qui a une ou deux pièces d'équipement aux États-Unis mais ce n'est pas la règle générale.

**M. Goode:** Et pourquoi surtout pendant une année comme l'année en cours où vous ne vous servez pas de matériel.

**M. Irwin:** C'est surtout parce qu'il y a un surplus de matériel aux États-Unis. Je suis allé à des ventes de matériels là-bas. Il y avait je crois cinq milles pièces il y a dix ans, maintenant il n'y en a que 1,000.



[Text]

**Mr. Goode:** Is that because of the fact that there is not as much oil to be explored now, or is as much exploration being done as is possible?

**Mr. Irwin:** I would have to say that in the United States a lot of their exploration has been done. There are some deeper wells to be drilled yet, but the easy-to-find oil was found many years ago in the United States. There is offshore exploration. Alaska is active, although it is not active right now because they have no place to sell their oil.

**Mr. Goode:** But Canada is still the promised land so far as future possibilities are concerned?

**Mr. Irwin:** We like to think so, but we have to have a climate conducive to the oil industry in general so that drilling will carry on.

**Mr. A. G. Burton:** May I add one thing to answer your question. There are very substantial costs involved in moving these rigs and I think this is one of the reasons that rigs are not moved from Canada to the United States and back again.

**Mr. Goode:** Consequently, that is perhaps also one of the reasons that American competition is not quite as fierce up here. They have the same problem in moving their rigs up here.

**Mr. A. G. Burton:** Exactly. That helps, yes.

**Mr. Goode:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Porter.

**Mr. Porter:** Mr. Pearce may wish to add something in respect to reserves in the respective areas in relation to the question you raised.

**Mr. Pearce:** I am sorry, Mr. Goode, but I do not have the specific figures with me. I could provide you with them by way of a letter to the Committee. The major potential area of further exploration in the United States would be in their prospective natural gas reserves, which are substantial. I do not have the figure here. The extent and timing of when that activity might increase depends upon future Federal Power Commission policies regarding the pricing of gas at the wellhead.

**Mr. Goode:** Thank you, Mr. Pearce.

**Mr. Danson:** I have a short supplementary, Mr. Chairman, regarding the bidding procedures. It is rather interesting. You mentioned the Melville Island...

[Interpretation]

**M. Goode:** Est-ce que c'est parce qu'il y a moins de travaux d'exploration à faire?

**M. Irwin:** Oui, je crois qu'aux États-Unis, presque tous les travaux d'exploration sont terminés. Il y a encore certains gisements mais il n'y en a pas autant qu'autrefois. Au large des côtes, il y en a en Alaska mais il n'y a pas grand chose même-là car ils n'ont pas le marché pour le pétrole.

**M. Goode:** Donc, le Canada est la terre promise en ce qui concerne l'avenir.

**M. Irwin:** Je le crois mais nous devons avoir le climat économique qui s'y prête.

**M. A. G. Burton:** J'aimerais ajouter que le déplacement de l'équipement de forage, coûte excessivement cher. C'est une des raisons pour lesquelles on ne va pas aux États-Unis travailler.

**M. Goode:** Ce serait une des raisons pour lesquelles la concurrence américaine n'est pas très poussée, ici.

**M. A. G. Burton:** En effet.

**M. Goode:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Porter.

**M. Porter:** M. Pearce veut peut-être apporter des réserves en ce qui a trait aux questions que vous avez soulevées.

**M. Pearce:** Je suis désolé, je n'ai pas les chiffres précis ici. Je pourrais peut-être vous les envoyer. Les domaines de prospection les plus prometteurs aux États-Unis seront probablement des puits de gaz naturel. L'étendu et le moment de ces activités dépendent de la politique future de la *Federal Power Commission*.

**M. Goode:** Merci monsieur Pearce.

**M. Danson:** Pourrais-je poser une question supplémentaire, monsieur le président sur la méthode de faire les soumissions. Vous avez parlé de l'île Melville...

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Danson, I believe you know our rules about supplementaries.

**Mr. Danson:** I thought we were coming to a close, unless it is the second round.

**The Chairman:** No, I have Mr. Flemming's name on my list, as well as one other.

**Mr. Danson:** It will be short and it deals with the method of drilling. You say that you bid by the foot. It sounds as if you bid by the seat of your pants. Do you mean that on Melville Island or Atkinson, where I have been, that you have to anticipate your costs and give a firm price bid?

**Mr. Sparrow:** In this case we did. Yes, that is correct.

**Mr. Danson:** Do you ever bid on a cost-plus basis?

**Mr. Sparrow:** Yes. Some of our deep foot-hills wells are drilled primarily on what we call a day-work basis, which is cost plus. It is so much a day to provide the rig and drill the hole. This is where the unknowns are truly unknown geologically.

**Mr. Danson:** Yes, but...

**The Chairman:** Mr. Danson, if you have further...

**Mr. Danson:** Very well, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Goode, have you completed your questions?

**Mr. Goode:** Yes I have, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Flemming.

**Mr. Flemming:** Mr. Chairman, to some extent my questions have been answered, but I am interested in the photo in the latter part of your brief underneath which it states that the drilling rig was constructed by Halifax Shipyards Limited. Generally speaking, is the drilling machinery used in your industry constructed in Canada?

**Mr. Sparrow:** Mr. Chairman, if I may answer that.

**The Chairman:** Mr. Sparrow.

**Mr. Sparrow:** Basically, sir, the drilling machinery is not constructed in Canada. In other words, the main components of the rig are built in the United States. There is quite a bit of fabricating. From a dollar value standpoint I would guess that about 35 per cent of

[Interprétation]

**Le président:** Monsieur Danson, vous connaissez le règlement relatif aux questions supplémentaires.

**M. Danson:** Je croyais que nous avions presque terminé à moins que nous en soyions à la deuxième ronde.

**Le président:** J'ai encore M. Flemming sur ma liste et un autre député.

**M. Danson:** Oui. Bon ce sera très court. Vous avez dit que vous soumissionnez pour le forage au pied. Voulez-vous dire que dans le cas de l'île Melville ou Alkinson, vous avez dû prévoir vos dépenses et donner un prix fixe.

**M. Sparrow:** Oui c'est exact.

**M. Danson:** Soumissionnez-vous parfois un prix plus les frais.

**M. Sparrow:** Oui ça arrive. Les puits creux dans les montagnes se font habituellement de cette manière. On compte tant par jour plus les frais.

**M. Danson:** Oui, mais...

**Le président:** Je crois que ça suffit monsieur Danson.

**M. Danson:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Goode, avez-vous terminé vos questions?

**M. Goode:** Oui.

**Le président:** Monsieur Flemming.

**M. Flemming:** On a répondu à une partie de mes questions, ce qui m'intéresse c'est la photo qui se trouve à la dernière partie du rapport. Il est inscrit que la tour de forage avait été construite par les chantiers navals de Halifax. Je voudrais savoir si le matériel de forage utilisé dans votre industrie est construit au Canada en général?

**M. Sparrow:** Monsieur le président, si vous me permettez de répondre à cette question.

**Le président:** Monsieur Sparrow.

**M. Sparrow:** L'équipement de forage généralement n'est pas construit au Canada. La plus grande partie de cet équipement vient des États-Unis. Je crois qu'il y a environ 35 p. 100 d'une tour de forage qui est construite au Canada. Les approvisionnements, les autres



[Text]

the actual drilling rig is built in Canada and the balance is built in the United States. However, the running supplies and all of the things we consume day in and day out to run these rigs for the most part are produced in Canada.

• 1230

**Mr. Flemming:** Mr. Goode's question about drilling companies being paid so much a foot was really my next question but I think you have covered it pretty well. I wonder, Mr. Chairman, if we could have some elaboration on whether they consider that the additional taxes which will be imposed by the White Paper is having or may have a deterrent effect on the drilling industry in general?

**Mr. Mahoney:** That is what the brief says.

**Mr. Flemming:** I know it is.

**The Chairman:** Mr. Porter.

**Mr. Porter:** That is our opinion, sir, yes. One of our customers is the oil company. If the taxes are going to be increased for the oil company and there is a more competitive investment climate elsewhere, perhaps Australia, Indonesia, Libya, North Africa, et cetera, those dollars for drilling exploration will not come to Canada.

**Mr. Flemming:** Your concern is outlined on page VIII-9. It would lead to a reduction in the new capital investment in the petroleum industry which you fear will affect drilling? Is that correct?

**Mr. Porter:** Yes, sir, that is correct.

**Mr. Flemming:** I think these are the points that I wished to clear up.

**The Chairman:** Mr. Porter, I would like to just put a few questions.

By way of clarification could you tell us what the essential difference is between a drilling contractor and a service rig member of your Association. I note for instance that there are 43 drilling contractors owning 335 oil well drilling rigs, and there are 27 service rig members owning 170 rigs.

**Mr. Porter:** A drilling rig, if you can envisage this, is a much larger piece of equipment than is a service rig. As it is larger, there is more equipment and it cost more. So very frequently when a hole has been drilled to its depth and it is found to be productive, then for expense reasons the oil company will move the drilling rig off and move in a ser-

[Interpretation]

choses que nous utilisons pour ces tours de forage sont produits au Canada.

**M. Flemming:** En ce qui concerne les sociétés de forage je crois que vous avez répondu déjà à cette question en termes généraux. Je me demande, monsieur le président, si nous pourrions avoir quelques explications en ce qui concerne le supplément d'impôt. Est-ce que nos amis considèrent que les impôts supplémentaires découlant des propositions du Livre blanc auront un effet néfaste sur l'industrie du forage en général?

**M. Mahoney:** Le rapport le dit.

**M. Flemming:** Je sais.

**Le président:** Monsieur Porter.

**M. Porter:** Oui bien sûr, nous avons un seul client les sociétés pétrolières et si les impôts augmentent cela toucherait ces sociétés pétrolières, ces dollars pour la construction ne viendront plus au Canada puisqu'il y a d'autres régions dans le monde où l'on peut prospecter le pétrole.

**M. Flemming:** Vous vous inquiétez que cela pourrait conduire à une réduction des investissements des capitaux, vous croyez que telles seraient les répercussions du Livre blanc?

**M. Porter:** Oui c'est exact.

**M. Flemming:** Je crois que c'est tout ce que j'avais à dire.

**Le président:** J'aimerais poser quelques questions.

Pourriez-vous nous dire quelle est la différence principale entre un entrepreneur de forage et une entreprise de tours de forage qui est membre de votre association? Je crois qu'il y a 43 entrepreneurs qui possèdent entre eux 335 tours de forage et il y a 27 membres de services de forage qui possèdent 170 tours.

**M. Porter:** Une tour de forage est une pièce d'équipement beaucoup plus importante qu'une tour de service et ça coûte beaucoup plus cher. Très souvent lorsqu'un puit doit être foré et s'il semble que cela soit rentable, les sociétés pétrolières demanderont à une tour de service de terminer le travail.

[Texte]

vice rig to complete the hole and put on the "Christmas tree"—our word—which is the valves and equipment necessary to control the production that will be produced.

The other major function of a service rig is to provide remedial repair services to equipment that is on the well after it has been producing for a number of years. For example, through the formation you may have salt water. You would have to change the bottom hole pump and the sucker rods that are down the well to produce the oil flow.

**The Chairman:** When we were comparing drilling activity in Canada and the United States, the impression I got was that there are 1,000 U.S.A. drilling rigs located in the United States, off-shore U.S.A., and Alaska. Is that correct or are there more than that?

**Mr. Sparrow:** There are actually more than that, sir. The count, however, has been running as far as active rigs at something around this 1,000 to 1,200 mark over the past 12 months.

**The Chairman:** This would mean there is roughly then three times as much drilling activity in the U.S.A., off-shore U.S.A. and Alaska than there is in Canada?

**Mr. Sparrow:** Possibly even higher than that, sir, I would say.

**Mr. Porter:** Again, we could supply you with some figures, Mr. Gillespie, if you would like them.

**The Chairman:** Right.

**Mr. Irwin:** There are probably more rigs than there are running. I am not sure how many rigs they have but 1,000 is the number of active rigs.

**The Chairman:** I would like to talk for a moment about the tax incentive area which is a key part of your brief. You have talked about the depreciation change which occurred in 1948 from a straight line to a declining balance system. What was the nature of the straight line at that time and over how many years?

**Mr. A. G. Burton:** I think it was 15 per cent probably for drilling rates.

**The Chairman:** That is a seven-year amortization period.

**Mr. A. G. Burton:** In effect, yes. I am a little hesitant on this because there were not that many rigs operating in Canada up to that time. I cannot quite remember what the rate was but it would be in that area.

[Interprétation]

Et l'autre rôle important d'une tour de service est de fournir des services de réparation immédiats pour l'équipement qui se trouve sur le puits. Après un certain nombre d'années d'exploitation, par exemple on peut découvrir des dommages causés par l'eau salée, on peut devoir remplacer certaines pièces etc.

**Le président:** Nous avons comparé les activités de forage au Canada et aux États-Unis, il y a mille tours de forage aux États-Unis; à la fois aux États-Unis et au large des côtes et sur le continent. Y en a-t-il plus?

**M. Sparrow:** En fait il y en a plus. On parle ici uniquement, de tours en opération, c'est à dire 1,000 à 1,200 pour les douze derniers mois.

**Le président:** Vous voulez donc dire qu'il y a environ trois fois plus d'activité aux États-Unis, au large des côtes et en Alaska qu'il y en a au Canada?

**M. Sparrow:** Oui c'est exact, peut-être même plus.

**M. Porter:** Je crois que nous pourrions vous envoyer les chiffres si vous le désirez, monsieur Gillespie.

**Le président:** Merci.

**M. Irwin:** Il y a probablement plus de tours de forage mais 1,000 seraient le nombre de tours en opération.

**Le président:** En ce qui concerne les stimulants fiscaux point clé de votre mémoire, vous avez parlé des changements apportés en 1948 aux règlements sur l'amortissement. Quelle était la nature du système d'alors?

**M. A. G. Burton:** Je crois qu'il s'agissait de 15 p. 100 environ pour les taux de forage.

**Le président:** Sur une période d'amortissement de sept ans?

**M. A. G. Burton:** Oui, c'est exact. J'hésite à répondre car il n'y avait pas beaucoup de tours qui opéraient au Canada à cette époque et je ne suis pas sûr des chiffres. Mais je crois que c'est à peu près ça.



[Text]

**The Chairman:** You are operating on a 30 per cent declining balance now?

**Mr. A. G. Burton:** That is correct.

**The Chairman:** So in effect you write-off 75 per cent of your investment in four years?

**Mr. A. G. Burton:** It would work out to about that, yes.

**The Chairman:** You have placed considerable importance on this particular provision. It is one which applies generally to all business. I am not saying that the 30 per cent rate does though there are certain classes of assets which do. Is it the declining balance system itself or the fact that you have a 30 per cent figure which is important?

**Mr. A. G. Burton:** It is a combination of both. I would say the main factor is the declining balance because with the declining balance you get more depreciation in the early years which permits you to pay off your capital debt. You do not get long-term financing on a rig like you do on a building.

**The Chairman:** You have talked about the proposal with respect to capital gains as a disincentive. I think it was Mr. Danson who noted that the Shell Oil Company intends to spend \$250 million which as he has indicated perhaps does not make a persuasive case for the fact that these proposals may be considered to be serious disincentives.

Secondly, I think it has been noted by yourselves that the White Paper proposes an arrangement which would assist your industry. I am talking about the ability to write-off drilling expenses against personal income up to 20 per cent, per year. This is a significant change from the present situation. Is this not correct?

**Mr. A. G. Burton:** We like to see the 20 per cent in there. We would like to see it 100 per cent actually.

**The Chairman:** Right now, it is zero, is it not?

**Mr. A. G. Burton:** Right now it is zero. This is for individuals. We are saying here that there are a lot of complaints that Canadians do not own the Canadian oil business. The major reason for it has been because of the restrictions in the income tax law. Now they are saying: "We will give you 20 per cent." I am still saying that this is not moving far enough. I do not think that will attract money from professional people and people in other businesses.

[Interpretation]

**Le président:** Vous disposez de quatre ans pour répartir le 75 p. 100 du coût de vos investissements?

**M. Burton:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Maintenant vous avez un jeu de 30 p. 100.

**M. A. G. Burton:** C'est juste.

**Le président:** Vous avez insisté particulièrement sur cette disposition, elle s'applique généralement à l'ensemble du secteur de l'industrie et aux différents types d'avoirs que nous possédons. Est-ce le système qui est important ou le taux de 30 p. 100?

**M. A. G. Burton:** Il s'agit d'une combinaison des deux qui est important. Le présent système permet d'amortir beaucoup plus vite la debt. Vous n'obtenez pas de financement à long terme pour une tour de forage comme pour des bâtiments.

**Le président:** En ce qui concerne les stimulants toujours. Nous nous sommes aperçus que la chaîne Shell Oil avait décidé de dépenser un montant considérable d'argent pour la prospection du pétrole ce qui semble indiquer que les propositions ne sont pas tellement un frein.

Le Livre blanc propose un accord qui aiderait votre industrie, je parle ici de la possibilité de déduire des dépenses jusqu'à 20 p. 100 par an de votre revenu personnel. Il s'agit là d'une modification importante par rapport à la situation actuelle, n'est-ce pas?

**M. A. G. Burton:** Non, nous aimerions que l'on puisse déduire en fait 100 p. 100.

**Le président:** Pour le moment c'est zéro, non?

**M. A. G. Burton:** Oui, pour le moment c'est effectivement zéro p. 100 mais on s'est beaucoup plaint que les Canadiens n'étaient pas propriétaires des industries canadiennes.

Ainsi il nous donne 23 p. 100, c'est un progrès mais je ne crois pas que cela soit un progrès suffisamment important pour décider les gens, professionnels et autres à investir.

[Texte]

**The Chairman:** You refer to the disincentives in your brief on page II-2:

At the same time, the obvious disincentives reflected in the proposals seem contrary to established and long standing government policies,...

and again on page IV-6:

At the same time, the obvious disincentive reflected in many of the White Paper proposals seems contrary to established and longstanding federal...

We have talked about capital gains. What other obvious disincentives are there?

**Mr. Porter:** Mr. Pearce.

**Mr. Pearce:** Mr. Chairman, the higher personal tax rates which will be borne by the middle income group as it is categorized in the White Paper seems to be inconsistent with our policies of attempting to encourage Canadians to improve their ability—professionally, or through formal education or through formal training—to move into higher income tax brackets and thus improve their well-being.

The other disincentive at the corporate level in our view would be the proposal to remove the lower income tax rate on the first \$35,000 taxable income. For the small companies—and many of the drilling contractors would be in this category—the lower income tax rate would be very important particularly in the early years of operation when they find it particularly hard for financing.

**The Chairman:** You are talking about disincentives to growth rather than disincentives in your particular industry, are you?

**Mr. Pearce:** Broadly speaking, that is right.

**The Chairman:** Are there any further questions? Mr. Mahoney?

• 1240

**Mr. Mahoney:** I think Mr. Burton did put in for the second round before I did.

**The Chairman:** I think they were actually in the same order.

**Mr. Mahoney:** I think Mr. Burton mentioned that his own yen to invest in speculative ventures in the resource industry were really frustrated by the inability to write that off against his principal income. I have reason to suspect he may be able to answer this question. Have the incentives offered to Canadians under the tax laws to date to

[Interprétation]

**Le président:** Quels sont les éléments de dissuasion dont vous parlez dans votre rapport. A la page 2-2 vous parlez...

de ces éléments de dissuasion, vous indiquez la politique du gouvernement à ce sujet,...

au point 4.6

vous traitez de ces éléments de dissuasion qui pourront porter préjudice à l'industrie au Canada.

Nous avons parlé de gains de capitaux mais quels sont les autres éléments de dissuasion que vous pourriez nous citer?

**M. Porter:** Monsieur Pearce.

**M. Pearce:** Monsieur le président, le Livre blanc propose un taux d'imposition plus élevé pour le groupe de contribuables à revenu moyen cela semble être contraire à la pratique d'encourager les Canadiens à améliorer leurs possibilités professionnelles par l'éducation ou, par une formation plus poussée en vue d'améliorer leur bien-être et d'atteindre un revenu plus élevé.

On a proposé de supprimer le taux plus faible de taxation sur les premiers \$35,000 imposables dans le cas de petites entreprises. Beaucoup d'entrepreneurs de forage tombent dans cette catégorie. Or ce taux de faible imposition est essentiel lors des premières années, car les fonds se trouvent difficilement à ce moment.

**Le président:** Vous parlez des éléments de dissuasion en général plutôt que dans votre industrie particulière.

**M. Pearce:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Monsieur Mahoney?

**M. Mahoney:** Je crois que M. Burton a demandé la parole avant moi.

**Le président:** Vous l'avez demandé en même temps.

**M. Mahoney:** M. Burton, le témoin a donné sa propre opinion en ce qui concerne les raisons qui l'ont empêché d'investir dans les industries des ressources naturelles. Et, j'ai toute les raisons de croire qu'il pourra peut-être apporter une réponse à cette question. Est-ce que les stimulants offerts aux Canadiens dans le cas des ressources naturelles,



[Text]

invest in the resource industries been as adequate as they have, for example, to invest in racehorses or other like activities?

**Mr. A. G. Burton:** There is some question about race horses as to whether or not you are in the business. I would think it is just about the same.

**Mr. Mahoney:** Do you feel that the incentives under the White Paper that do take a step in the right direction but admittedly not far enough, are, on balance, as active an incentive. I am not talking about a guy that has \$50,000 or \$100,000 a year out of his income to play around with but of a person that has \$5,000 or \$10,000 a year of discretionary income that he could do something with. Are the proposed incentives as adequate to encourage Canadians to invest in the resource industries as they are, for example, to engage in the activity of a gentleman farmer? The paper is thoroughly explicit on what it proposes to continue for gentlemen farmers.

**Mr. A. G. Burton:** When you talk about gentlemen farmers, you are really talking about somebody who has a farm because he wants to enjoy it as a type of recreation whereas when you are talking about putting money into oil you are moving into a high risk element and you are doing it because you hope you are going to be a winner. Since the odds are 20 to 1 against you to start with, maybe even higher than that, you have to feel that when you win, you win something.

**Mr. Mahoney:** Accepting your thesis as to the motivation of these two activities, I would be constrained to comment that the value to Canada certainly would seem to be directed towards investment in industry for profitability rather than the indulgence of a hobby.

**Mr. A. G. Burton:** I think this is quite right because you are unlocking the economic resources of the country when you do that. Surely, this is what we want to do. I would like to make one comment here. The better the rules that you play under, the more likely people are to drill. Now what I am driving at here is that you have, as in all economic matters, marginal situations. If the rules are not too good, then there would be a lot of places where you never drill, never get that oil out. It is not a question of waiting until next year. This applies, of course, to the mining business too. You just may never produce from it unless you have some reasonable type of incentive to counteract the risk involved in doing it.

[Interpretation]

ont été aussi adéquats qu'ils l'ont été par exemple pour stimuler les pistes de course ou d'autres secteurs d'activités?

**M. A. G. Burton:** Pour ce qui est des pistes de course je ne sais si on peut appeler ça une entreprise mais je crois que c'est à peu près la même chose dans le cas des autres secteurs.

**M. Mahoney:** Croyez-vous que les stimulants prévus par le Livre blanc sont un progrès? Mais, insuffisants, bien sûr, je suis tout à fait d'accord avec vous. Je ne parle pas de celui qui a \$50,000 ou \$100,000 par année qu'il peut investir mais de celui qui veut investir \$5,000 ou \$10,000. Est-ce que vous pensez que ces stimulants sont adéquats? Peuvent-ils encourager les Canadiens à investir dans l'industrie des ressources naturelles? Tout comme on les encourage à investir dans l'agriculture?

Je crois que le Livre blanc est très précis au sujet de l'aide prévue pour les gentilhommes fermiers.

**M. A. G. Burton:** Lorsque vous parlez des «gentlemen farmers», vous parlez de quelqu'un qui possède une ferme, parce qu'il aime ce genre de loisir? Alors que celui qui investit dans le secteur de l'industrie pétrolière, prend des risques beaucoup plus importants et espère, bien sûr, gagner la partie! Mais, cela est parfois très difficile. Vous devez savoir que lorsque vous gagnez, vous gagnez quelque chose.

**M. Mahoney:** J'accepte votre thèse en ce qui concerne la motivation des activités. Mais, le Canada il me semble profiterait beaucoup plus des investissements dans l'industrie, plutôt que des investissements dans les loisirs.

**M. A. G. Burton:** C'est exact. Car, il faut investir dans le patrimoine d'un pays. J'aimerais ajouter que pour creuser il faut de bonnes règles de jeu qui encourage le forage. Si vous avez une situation marginale du point de vue économique, et si le climat n'est pas trop bon, il est bien évident qu'on ne creusera jamais sans stimulant pour compenser les risques les gens n'investiront pas.

[Texte]

**Mr. Mahoney:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. John Burton.

**Mr. Burton (Regina East):** Mr. Chairman, how long would it take for oil-well drilling contractors in western Canada to consider that they were operating at full capacity?

**Mr. Porter:** Mr. Chairman, unfortunately our industry never operates at full capacity. I would venture to say that the optimum that we could run up to would be in the order of perhaps 290 rigs. This is not because of the equipment deficiencies but because of the lack of qualified personnel at this time.

**Mr. Burton (Regina East):** How long has it been since you operated at optimum capacity?

**Mr. Porter:** I know what you mean. You mean of that 290 rigs. Within my experience, never in the last five years.

**Mr. Irwin:** It goes back farther than that. I would suggest that we have not operated at full capacity since about 1959.

**Mr. Burton (Regina East):** How much capital investment is tied up in rigs? I recognize, of course, there will be a considerable variation in that depending on the type of rig and the purpose for which it is suited. What amount of money would we be looking at in that regard?

**Mr. Irwin:** I believe that I answered that once before. The rigs would range in depth from 1,500 to 18,000 feet and the capital cost varies from \$200,000 to \$1.3 million.

**Mr. Mahoney:** I am sure, it is more than that.

**Mr. Irwin:** Yes. I qualified the off-shore as being higher than that.

**Mr. Porter:** One other problem that our industry has is the geographical distribution. We endeavour to point this out in a map on Section 12 (8) showing that we are not just solely a western Canadian industry. There are holes drilled elsewhere in the country. If you have a rig in Weyburn and there is work up in Zama Lake in Alberta, you are not going to move that rig from Weyburn to Zama Lake because that is about a \$35,000 move. If there is no work in Weyburn, you just sit.

**Mr. Irwin:** Mr. Chairman. There is one other thing I would like to point out and it is about these percentages. These are actually

[Interprétation]

**M. Mahoney:** Merci monsieur le président.

**Le président:** Monsieur John Burton.

**M. Burton (Regina-Est):** Combien de tours de forage devraient-on creuser pour que les entrepreneurs du Canada, travaillent à plein rendement?

**M. Porter:** Malheureusement notre industrie ne travaille jamais à plein rendement. Je crois que le maximum serait de l'ordre de 290 tours de forage non pas à cause du manque de matériel, mais du manque de personnel qualifié en ce moment.

**M. Burton (Regina-Est):** Depuis combien de temps ne travaillez-vous pas à plein rendement?

**M. Porter:** Vous voulez dire avec les 290? Jamais, depuis cinq ans, en autant que je sache.

**M. Irwin:** Je sais que nous n'avons pas travaillé à plein rendement depuis 1959, à peu près.

**M. Burton (Regina-Est):** Et, combien les investissements de capitaux sont-ils dans les tours de forage? Il y avait certainement beaucoup de variation dans la dépense? De l'usage que l'on en a fait? Mais, de quelle somme s'agissait-il?

**M. Irwin:** Je crois que j'ai déjà répondu à cette question. Selon la tour, une capable de creuser à 1,500 ou 1,800 pieds coûterait de \$200,000 à 1.3 million et quelques dollars.

**M. Mahoney:** Je suis convaincu que c'est plus que ça.

**M. Irwin:** J'ai déjà dit que celles capables de creuser au large des côtes coûteraient plus chères.

**M. Porter:** Il faut tenir compte de la distribution topographique aussi. Nous avons essayé de vous l'indiquer dans la partie 12 (8). Si vous avez une tour de forage, mettons à Weyburn, et qu'il y a un travail à faire en Alberta, on ne va pas déplacer la tour d'un endroit à l'autre parce que ceci coûterait environ \$35,000. Donc, s'il n'y a pas de travail à Weyburn, vous attendez sans travailler.

**M. Irwin:** En ce qui concerne ces pourcentages, ils représentent les jours de forage. Il y a beaucoup de temps passé en déplacements.



[Text]

drilling days and there is a lot of time spent in moving. That is why we would never get 100 per cent utilization even if the work was there.

**Mr. Burton (Regina East):** Yes, I understand that. When you make reference to the change in drilling activity in the United States compared to the change in drilling activity in Canada, you indicated that this included Alaska as well. What would be the nature of the comparison if you excluded Alaska and referred to mainland United States only.

**Mr. Porter:** I could not give you a solid answer, Mr. Burton. I would get those numbers for you. Perhaps Mr. Sparrow could answer.

**Mr. Sparrow:** Mr. Chairman, I was on Alaskan north slope last fall and there are approximately 27 rigs up there. However, because the TAPS line has not gone through, Alaska is very, very slow. I doubt there would be more than 10 rigs running in Alaska right today. As a factor in the total American activity, it is not too great a percentage.

**Mr. Burton (Regina East):** It would also depend on what type of measurement you used. If you refer to drilling days that is one type of measurement but I presume if you referred to dollars of expenditure in building that you would get some differences as well. Because presumably a drilling day in Alaska involves a much greater expenditure of money than a drilling day in some area much further south.

**Mr. Sparrow:** That is correct.

**Mr. Porter:** Very true, the expenses are also proportionally higher. The measure of our activity that we use is not footage and number of wells drilled. They are indicators. The true measure of our activity is our income days.

**Some hon. Members:** Right.

**Mr. Porter:** That is what these figures portray.

**Mr. Burton (Regina East):** This would apply in comparison with the United States as well?

**Mr. Porter:** I am not sure that they keep their figures quite the same way.

**Mr. Burton (Regina East):** Fine. That is undetermined. Just one further question Mr. Chairman. It was noted earlier that the greater part of the components used by your industry are manufactured in the United

[Interpretation]

Donc, nous n'aurions jamais un maximum de rendement. Même si nous avions du travail.

**M. Burton (Regina-Est):** Lorsque vous parlez du changement des activités de forage aux États-Unis, et que vous le comparez à ce qui arrive au Canada, vous avez indiqué que vous teniez compte de l'Alaska. Quelle serait la comparaison si vous excluez l'Alaska?

**M. Porter:** Je ne pourrai pas le dire. Peut-être pourrai-je vous envoyer les chiffres, en attendant M. Sparrow peut peut-être vous répondre.

**M. Sparrow:** Il y avait environ 27 tours en Alaska l'automne dernier, mais comme la ligne n'est pas passée par là, l'Alaska marche très au ralenti. Il y a peut-être 10 tours qui travaillent. Donc, ceci est un faible facteur dans les opérations américaines.

**M. Burton (Regina-Est):** Et, ça dépendrait de la manière que vous comptez, par le nombre de jours de forage ou par argent dépensés. Et, si vous parlez de dollars dépensés, il y aurait certainement un écart entre les deux pays, parce qu'un jour de forage en Alaska coûte beaucoup plus cher, certainement, qu'un jour de forage plus au sud.

**M. Sparrow:** C'est juste.

**M. Porter:** Oui, mais les dépenses sont proportionnées au profit possible en Alaska.

Les chiffres dont nous sommes servis portent sur le nombre de puits forés et le nombre de puits creusés. C'est un point de repère. Le vrai indicateur pourtant c'est le nombre de jours où nous gagnons de l'argent!

**Une voix:** En effet.

**M. Porter:** C'est ce que les chiffres montrent.

**M. Burton (Regina-Est):** Ceci s'appliquerait aux États-Unis, également?

**M. Porter:** Je ne pense pas qu'ils tiennent leurs statistiques de la même façon, là-bas.

**M. Burton (Regina-Est):** Maintenant, une autre question: on a dit, tout à l'heure, que les parties composantes, employées par votre industrie, sont fabriquées aux États-Unis. Et, je me demande pourquoi, ... il n'y a pas plus

[Texte]

States. I was curious as to why there has not been a greater development of manufacturing facilities to serve the industry in Canada in view of the high level of activity that has been experienced for a considerable number of years now?

**Mr. Sparrow:** May I answer that?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Sparrow:** You use the word "use". There may have been a misunderstanding there. Most of the components that we use to operate the rigs are made in Canada now. However, the equipment is such highly-specialized equipment that there are only three or four manufacturers in the United States who provide equipment over most of the world. There are a few people who have royalty operations in Italy and in France who manufacture for the Mid-East. It is hardly worth it for a Canadian manufacturer to go into the manufacture of this equipment because it is highly specialized and there is a fairly limited market for it. However, practically 100 per cent of the components used in the operation are made in Canada now.

• 1250

**Mr. Burton (Regina East):** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Any further questions? Gentlemen, thank you very much for coming here today and for presenting your brief to us and answering our many questions. You have helped us in a very significant way in our own exploration and development work which will be continuing for some little while. We have enjoyed your presentation.

**Mr. Porter:** Thank you, Mr. Chairman. On behalf of our group I would like to express our appreciation to you and the members of the Committee for the interesting questions that have been asked. I hope that we have been able to contribute to your study in some minor degree.

**The Chairman:** This afternoon we will be meeting with the Canadian Construction Association and very likely the National House Builders Association as well. Is the National House Builders Association here?

**An hon. Member:** They will be, sir.

**The Chairman:** Right. This meeting is adjourned until 3.30 p.m.

[Interprétation]

de manufacturiers qui sont installés au Canada car nous avons cette industrie depuis plusieurs années?

**M. Sparrow:** Puis-je répondre?

**Le président:** Oui.

**M. Sparrow:** Vous m'avez peut-être mal compris: j'ai dit que la plupart des pièces détachées dont nous servons sont fabriquées au Canada, mais que le matériel est tellement spécialisé, qu'il n'y a que trois ou quatre fabricants aux États-Unis qui les font et ils fournissent presque toutes les entreprises dans le monde. Un manufacturier canadien n'a aucun intérêt à fabriquer ces pièces, parce que le marché est très restreint. Les pièces détachées sont pour la plupart fabriquées au Canada.

**M. Burton (Regina-Est):** Merci monsieur le président.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Je vous remercie d'être venus ici aujourd'hui nous présenter votre mémoire. Ceci pourra certainement nous aider dans le travail que nous allons poursuivre pendant quelque temps encore.

Nous vous remercions messieurs.

**M. Porter:** Je tiens encore à vous dire que nous avons apprécié les questions intéressantes que les membres du Comité nous ont posées. Et j'espère que nous vous avons aidés.

**Le président:** Cet après-midi, nous allons entendre les membres de la *Canadian Construction Association*, et probablement ceux du *National-House Builders Association* aussi. Est-ce que les membres du *National House Builder Association* sont ici?

**Une voix:** Ils y seront.

**Le président:** Parfait. Donc, la séance est levée jusqu'à 3 heures et demie.



[Text]

[Interpretation]

## AFTERNOON SITTING

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

● 1540

**The Chairman:** It is a great pleasure to welcome the Canadian Construction Association and its officers, Mr. S. G. Saunders, President of the Association and President of Smith Brothers & Wilson Ltd., of Vancouver; Mr. D. E. Cornish, Chairman, General Contractors' Section, and Secretary-Treasurer, Maritime Engineering Ltd., of Fredericton; Mr. R. MacTavish, Chairman, Legislation and Taxation Committee, and Vice-President (Finance), McNamara Corporation Ltd., Don Mills; Mr. R. Hewitt, a member of the Legislation and Taxation Committee, and President of Hewitt Equipment Ltd., Montreal; Mr. S. D. C. Chutter, General Manager, from Ottawa; and Mr. K. V. Sandford, Taxation Officer, from Ottawa.

Gentlemen, we are most pleased to have you with us this afternoon and to have the opportunity of discussing your brief with you.

I have explained to you that we do not intend to go over all aspects of your brief because many of the points have been covered before and we have of course noted them. But what we are anxious to do is to deal with the points which are perhaps unique from your point of view and particularly the main points that you would like to lay before us in an introductory statement. Now before asking you to make that introductory statement, I would like to propose to the Committee that instead of 20 minutes for each of the members of the Committee on the first round, we limit ourselves to 15 minutes. Is this agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Well, then, Mr. Saunders, perhaps you would make your introductory comments.

**Mr. R. G. Saunders (President, Canadian Construction Association, and President, Smith Brothers & Wilson Ltd., Vancouver, B.C.):** Thank you, Mr. Chairman and gentlemen.

Firstly on behalf of the Canadian Construction Association, may I say how much we welcome this opportunity of appearing before your Committee to answer questions with respect to the construction industry's views on those proposals in the White Paper on Tax Reform which particularly affect our operations.

**Le président:** Je suis très heureux d'accueillir l'Association canadienne de construction ainsi que ses représentants: le président de l'association et président de la *Smith Brothers & Wilson Ltd.* de Vancouver, M. R. G. Saunders; le président de la section des entrepreneurs généraux et secrétaire trésorier de la *Maritime Engineering Ltd.* de Fredericton, M. D. E. Cornish; le président du comité de la législation et la taxation et vice-président (finance) de la *McNamara Corporation Ltd.* de Don Mills, M. R. MacTavish; M. R. Hewitt membre du comité de la législation et de la taxation et président de la *Hewitt Equipment Ltd.*, Montréal, le directeur général d'Ottawa, M. S. D. C. Chutter; et l'agent de la taxation d'Ottawa, M. K. V. Sandford.

Messieurs, nous sommes très heureux de vous accueillir parmi nous cet après-midi afin d'étudier ensemble votre mémoire.

Je vous avais dit que nous n'avions pas l'intention d'entrer dans tous les détails, dans tous les aspects de votre mémoire car bien des points soulevés ont été déjà étudiés et naturellement nous avons pris bonne note. Mais ce que nous voudrions étudier avec vous ce sont ces questions qui sont peut-être uniques à votre point de vue et, particulièrement les questions principales que vous aimeriez exposer au Comité dans une déclaration d'ouverture. Cependant avant de vous demander de faire cette déclaration préliminaire, j'aimerais proposer au Comité que l'on restreigne à 15 minutes le temps alloué à chaque membre du Comité plutôt que 20 minutes lors de la première série de questions. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Et bien, alors, monsieur Saunders, voudriez-vous bien nous faire votre déclaration d'ouverture?

**M. R. G. Saunders (président, l'Association Canadienne de la Construction, et président de la «Smith Brothers & Wilson Ltd.» Vancouver, C.-B.):** Merci, monsieur le président et messieurs.

Tout d'abord, au nom de l'Association canadienne de la construction, me permettez-vous de vous exprimer combien j'apprécie cette chance qui m'est donnée de comparaître ici devant votre Comité afin de pouvoir répondre aux questions et y entrer aux opinions qui ont cours dans l'industrie de la construction au sujet des propositions de réformes fiscales exposées dans le Livre blanc particulièrement en ce qui se rapporte à nos opérations.

## [Texte]

The Association particularly welcomes the approach taken by the government in presenting its proposals for tax reform by means of a White Paper, rather than in bill form. We are here as practitioners within the construction industry and any of us would be very pleased to try and amplify our brief or answer any questions which you may have on it or related subjects.

You will note that our delegation represents the various main sections of the country; both building and heavy engineering construction; firms both large and small and both the contracting and supply sides of our industry.

The National House Builders Association will be appearing later on this afternoon, Mr. Chairman, and will be speaking for the house building sector of the industry.

As described in detail in the brief, our Association is very concerned with the impact of certain of the White Paper proposals on the operation and growth of firms in our industry and that of our economy in general. The procedures that we have followed in the preparation of our brief have, we believe, resulted in recommendations which are widely representative of the consensus of the Canadian Construction Association and of its over 100 member Associations. These have a total membership in excess of 12,000 firms throughout Canada. Moreover, in the preparation of our brief, we have attempted to develop practical alternatives to White Paper proposals which have an adverse effect on construction activities.

We would like to urge that the unique nature of construction operations and companies should be given full consideration in the formulation of Canadian tax policies. Virtually all of the contracting and supplying firms are family or closely-held corporations. Because of the high risk nature of the construction industry most firms are incorporated as limited liability companies. They are typically short of liquid assets and dependent upon their own resources for capital expansion and company growth. Even the large firms in the industry have a chronic working

## [Interprétation]

L'Association apprécie particulièrement le fait que le gouvernement, lorsqu'il a présenté ses propositions de réformes fiscales, l'a fait sous la forme d'un Livre blanc plutôt que sous la forme d'un bill. Nous sommes venus ici à titre de personnes travaillant dans l'industrie de la construction et n'importe lequel d'entre nous se fera un plaisir d'ajouter ce qui sera nécessaire pour éclaircir notre mémoire ou de répondre à toutes questions que vous voudrez bien lui poser au sujet de ce mémoire ou au sujet de questions connexes.

Vous remarquerez que notre délégation représente les diverses sections principales de l'industrie de la construction qui existent au pays: tant dans le domaine de la construction et de la construction lourde; notre délégation représente les grandes et les petites entreprises et l'aspect de notre industrie tant du côté entrepreneur que du côté fournisseur.

L'Association nationale des constructeurs d'habitations comparaitra plus tard cet après-midi, monsieur le président, et cette dernière comparaitra du secteur de la construction domiciliaire de l'industrie.

Comme cela a été exposé en détail dans le mémoire, notre association s'intéresse grandement aux conséquences qu'auront certaines des propositions avancées dans le Livre blanc sur l'exploitation et la croissance, l'expansion des entreprises dans notre industrie et sur les conséquences qui en résulteront pour notre économie en général. Je crois que les méthodes que nous avons suivies lorsque nous avons préparé notre mémoire ont abouti à des recommandations qui sont très généralement entérinées par l'Association canadienne de la construction ainsi que par ces 100 associations-membres. Ces dernières associations représentent plus de 12,000 entreprises au Canada. D'autre part lorsque nous avons préparé notre mémoire, nous nous sommes efforcés de présenter des solutions de rechange qui pourraient être utilisées à la place des propositions avancées par le Livre blanc propositions ayant des conséquences fâcheuses pour les activités de la construction.

Je crois que lorsqu'il s'agit d'établir les politiques fiscales canadiennes, il faut tenir compte pleinement de la nature unique des opérations de construction et des compagnies qui opèrent dans ce domaine. Pratiquement, toutes les entreprises qui travaillent sous contrat ou toutes les entreprises qui sont des fournisseurs sont constituées par des sociétés de famille ou des corporations fermées. Du fait de ce que les industries de la construction constituent des entreprises présentant de grands risques, la plupart de ces dernières sont constituées en corporation sous forme de



## [Text]

capital shortage, which in turn affects their ability to obtain surety bonds which are so necessary for tendering and contract awards. In addition, our labour force is extremely mobile and many of our employees are in the middle income group, which would be seriously affected by the income tax rates proposed in the White Paper.

Although the White Paper does not deal with estate and gift taxes, we feel that they cannot be disregarded in the consideration of the income tax and capital gains taxes contained in the federal government's proposals. You will recall that Parliament enacted a new schedule of estate and gift taxes last year which greatly increased the size of the taxes earlier in the schedule than had previously been the case. For example, the 50 per cent rate was imposed after the \$300,000 level, whereas previously the 50 per cent rate had not been imposed until after \$1,050,000. It was conceded by the Minister of Finance that these death taxes would have the heaviest incidence on family firms with little in the way of liquid assets. You will note that this description aptly covers the great bulk of construction firms.

We stressed at that time that the new estate tax schedule would place in jeopardy the continued operation of construction firms as they passed to the next generation and urged that this new schedule should be deferred pending consideration of tax reforms to be included in the White Paper. It is now obvious that our fears were fully justified and we believe that it is grossly unfair and unrealistic to impose the combined impact of the proposed capital gains tax and the periodic valuation of assets with the new schedule of estate and gift taxes.

Of almost equal importance to our smaller firms—who incidentally comprise the bulk of

## [Interpretation]

sociétés à responsabilité limitée. Ces dernières possèdent généralement peu d'actifs liquides et dépendent de leurs propres ressources pour l'expansion de leur capital et pour la croissance de leur société. Même les entreprises importantes, dans le cadre de cette industrie, souffrent d'insuffisance chronique de capital d'exploitation, ce qui, à son tour, se traduit par une insuffisance de possibilité en ce qui concerne l'achat d'obligations de garantie qui sont si essentielles pour l'obtention des contrats et pour l'acceptation des soumissions d'offre. En outre, notre main-d'œuvre est extrêmement mobile et beaucoup de nos employés font partie de la tranche du groupe se trouvant avoir des revenus moyens, tranche qui se trouvera sérieusement touchée par les taux d'impôt sur le revenu et qui sont proposés dans le Livre blanc.

Bien que le Livre blanc ne traite pas des taxes successorales et des droits sur les donations, nous croyons que ces derniers ne peuvent pas être ignorés dans le cadre des impôts sur le revenu et des impositions sur les gains de capital qui sont prévus par les propositions du gouvernement fédéral. Vous vous souviendrez que l'an passé, le Parlement a mis en vigueur un nouveau barème des taxes successorales et sur les donations qui a grandement augmenté ces taxes par rapport à ce qu'elles étaient auparavant. Par exemple, ce barème a prévu un taux de 50 p. 100 pour les sommes dépassant le plafond de \$300,000 alors qu'auparavant ce taux de 50 p. 100 n'était pas imposé avant un plafond de \$1,050,000. Le ministère des Finances a avoué que ces taxes successorales toucheraient le plus les sociétés de famille qui ont peu d'actifs liquides. Vous remarquerez que cette description englobe avec justesse la majorité des entreprises de construction.

Nous avons insisté, à l'époque, pour faire remarquer que ce barème de taxes successorales serait nuisible à la continuité des exploitations des entreprises de construction au moment où ces dernières sont transmises d'une génération à l'autre et nous avons proposé avec vigueur que l'application de ce nouveau barème soit reculée en attendant l'étude des réformes fiscales devant être incluses dans le Livre blanc. Il apparaît maintenant évident que nos craintes étaient tout à fait justifiées et nous croyons qu'il est parfaitement injuste et non réaliste d'imposer en même temps aux entreprises le fardeau de cet impôt proposé sur les gains de capital ainsi que cette évaluation périodique des avoirs, ainsi que le nouveau barème des droits successoraux et droits sur les donations.

Un autre aspect qui présente une importance presque aussi grande pour nos petites

*[Texte]*

our membership and the members of the industry—is the White Paper proposal to abolish the split rate of corporate income tax. We believe that this should be retained for the reasons stated in our brief, or alternatively that a company should have the option of deferring payment of half the tax of the first \$50,000 of annual income until dividends are distributed. In other words, those firms which plough back their earnings into the company should be furnished this incentive to do so. If, however, the owners decide to distribute earnings, the full rate of tax proposed by the government would apply.

We would also particularly draw your attention to our recommendation No. 5 dealing with the taxation of the middle income group and to recommendation No. 8 on the carry back and carry forward of losses.

These, Mr. Chairman, are my opening remarks. We will be only too pleased to answer any questions that your Committee or yourself may direct to us.

• 1550

**The Chairman:** Thank you, Mr. Saunders. Mr. Mahoney.

**Mr. Mahoney:** Mr. Chairman, I wonder if the witnesses could give us some indication as to the extent to which companies engaged in the construction business in Canada are widely-held as opposed to closely-held in the terminology of the White Paper?

**Mr. Saunders:** Mr. Chairman, there are only a handful of widely-held construction companies in Canada. Most of our companies are either family or closely-held firms. This was learned in surveys that were made by the Canadian Construction Association. The firms that are widely-held are usually large general contracting firms.

**Mr. Mahoney:** Is it not true that some of the closely-held firms in the business are indeed very large?

*[Interprétation]*

entreprises—qui, entre parenthèses, comprennent la majorité des entreprises qui sont membres de notre association et membres de l'industrie—c'est celui de cette proposition qui est avancée dans le Livre blanc en vue d'abolir le taux scindé, la division du taux de l'impôt sur le revenu des corporations. Nous croyons que cette dernière division devrait être conservée pour les raisons que nous avons avancées dans notre mémoire, ou que la compagnie ait le droit de choisir entre la remise à plus tard du paiement de la moitié de l'impôt sur les 50,000 premiers dollars d'impôt annuel sur le revenu jusqu'à ce que le dividende ait été distribué. En d'autres termes, il faudrait que l'on fournisse une motivation aux entreprises qui réinvestissent leurs gains dans la compagnie. Si, toutefois, les propriétaires décidaient de distribuer, répartir les gains, alors le plein taux de l'impôt proposé par le gouvernement devrait être appliqué.

Nous aimerions aussi attirer particulièrement votre attention sur notre recommandation n° 5 au sujet de l'imposition du groupe possédant des revenus moyens et sur notre recommandation n° 8 concernant le report des pertes.

Voilà, monsieur le président, mes remarques d'ouverture. Nous serons très heureux de répondre à toutes les questions que votre Comité ou vous-même voudrez bien nous poser.

**Le président:** Merci, monsieur Saunders. Monsieur Mahoney.

**M. Mahoney:** Monsieur le président, je me demande si les témoins pourraient nous donner quelques renseignements quant à savoir quel est le nombre des compagnies qui s'occupent de construction au Canada et qui sont des compagnies ouvertes par rapport au nombre de celles qui sont des compagnies fermées dans le cadre de terminologie adopté par le Livre blanc?

**M. Saunders:** Monsieur le président, il n'y a qu'un petit nombre de compagnies ouvertes au Canada, dans le domaine de la construction. La plupart de nos compagnies sont des sociétés de famille ou des entreprises fermées. Ces renseignements ont été obtenus à la suite d'enquête faite par l'association canadienne de construction. Les entreprises qui sont ouvertes sont généralement des entreprises importantes et générales travaillant à forcer.

**M. Mahoney:** Est-ce qu'il n'est pas vrai de dire que certaines des entreprises fermées dans le domaine de la construction, sont en fait des entreprises très importantes?



[Text]

**Mr. Saunders:** That is quite true.

**Mr. Mahoney:** Has construction, at least the construction that you people represent, been an industry that has lent itself to public financing, to floating shares issues, bond issues, and public underwritings of that nature?

**Mr. Saunders:** Mr. Sandford, would you care to answer this question?

**Mr. K. V. Sandford (Taxation Officer, Canadian Construction Association, Ottawa):** No. The construction industry is inherently a high-risk industry, and the funds are not generated from public financing. They are internally generated or from bank financing and trade credit. There is no ready acceptance. A few of the larger companies have gone public, but they are a very small minority.

**Mr. Mahoney:** When they go public, have they not achieved perhaps considerable size and the reputation for stability? Do you know of any instances where somebody has decided to start a construction company and has issued a prospectus and raised money?

**Mr. Sandford:** Not to my knowledge, Mr. Chairman. The ones that do go public are well-established firms that for growth reasons usually go public. They do not start off from scratch; they would not be accepted.

**Mr. Mahoney:** Is this a condition that is peculiar to Canada? Or do you happen to know whether by and large throughout the world the construction industry is pretty much owned this way.

**Mr. Saunders:** Mr. Chairman, I will ask Mr. Hewitt if he will answer that question.

**Mr. R. Hewitt (Member, Legislation and Taxation Committee, Canadian Construction Association, and President, Hewitt Equipment Ltd., Montreal):** I am in the equipment industry and we are closely associated with the construction industry. One company in British Columbia went public last fall, but there were two main reasons. One was estate prob-

[Interpretation]

**M. Saunders:** Ceci est exact.

**M. Mahoney:** Est-ce que le domaine de la construction, tout au moins le domaine de la construction que vous représentez ici, est un domaine qui a été favorable au financement public à savoir à des émissions d'actions flottantes, à des émissions d'obligations et à des souscriptions publiques de ce genre.

**M. Saunders:** Monsieur Sandford, voudriez-vous bien répondre à cette question?

**M. K. V. Sandford (Agent de la Taxation, l'Association canadienne de la construction, Ottawa):** Non, l'industrie de la construction est, de par nature, une industrie à grand risque et par conséquent les fonds ne lui sont pas fournis à partir du Trésor public. Ces fonds qu'elle utilise ont été créés au sein même de l'industrie où proviennent des financements faits par des banques ou de crédit commercial. Normalement, on n'accepte pas volontiers de leur faire crédit. Un petit nombre parmi les compagnies les plus importantes sont financées publiquement mais il s'agit là d'une petite minorité.

**M. Mahoney:** Lorsqu'il y a financement public, n'ont-elles pas alors atteint une très grande importance et n'ont-elles pas obtenu une réputation de stabilité dans ces cas? Avez-vous jamais entendu parler de quelqu'un qui aurait décidé de lancer une compagnie de construction et qui aurait publié un prospectus qui aurait fait appel à la souscription publique et réuni des fonds?

**M. Sandford:** Non pas à ma connaissance, monsieur le président. Les compagnies qui font appel au fonds public sont les entreprises bien établies qui pour des raisons d'expansion d'habitude font appel au fonds public. Ces entreprises ne partent pas de rien; autrement elles ne seraient pas agréées, acceptées.

**M. Mahoney:** Est-ce qu'il s'agit là d'une situation qui est particulière au Canada? Ou est-ce que vous avez connaissance que ceci se produit dans le monde, dans l'industrie de la construction?

**M. Saunders:** Monsieur le président, je vais demander à M. Hewitt s'il veut bien répondre à cette question.

**M. R. Hewitt (Membre, du Comité de la Législation et de la Taxation, l'Association canadienne de la construction, et Président de la Hewitt Equipment Limited, Montréal):** Je travaille dans le domaine de l'industrie du matériel, de l'équipement et notre entreprise est étroitement associée à l'industrie de la construction. L'automne dernier, une compa-

[Texte]

lems, trying to handle the impending succession duties. And the second was that they could not generate enough working capital. Taxation is so high in Canada that a company that experiences any growth cannot generate enough internal working capital to continue expanding business. They had to broaden the base in order to borrow more money.

**Mr. Mahoney:** How successful was that underwriting, or do you know?

**Mr. Hewitt:** They put out only 20 per cent of the stock, and they were able to sell it. It sold at \$12.75 a share. I bought some myself a couple of days ago at \$9.00 a share. That is how successful it is.

**Mr. Mahoney:** The latter half of your answer would lead me to ask you if you think that the reluctance of the construction industry to offer its shares to the public has been because it has had such a good deal taxwise, and that the closely-held corporations have been able to succeed.

**Mr. Hewitt:** It is a type of business that requires personal attention and an entrepreneurial attitude, and this is very difficult to get in a larger widely-held corporation. Usually it is one person who gives the leadership in a construction business.

**Mr. Saunders:** Mr. Mahoney, the firm to which Mr. Hewitt was referring was not a construction company. It was an equipment company.

**Mr. Mahoney:** Thank you for that correction, because it makes a difference.

I refer now to the recommendations on page 21, on the alternative to the split rate of tax that you have suggested for assistance to small companies. This incidentally is similar in nature, I think, to a proposal that the Chairman made in a speech he is well known for in Jasper not too long ago. The problem I have with it is the deferred tax. You are trying to generate capital in your businesses in order to have the banks grant you one

[Interprétation]

gnie en Colombie-Britannique s'est lancée dans le financement public, mais il y avait deux raisons à cela. Premièrement, elle était en face d'un problème de propriété à résoudre et elle s'est forcée d'acquitter des droits successoraux en suspens; deuxièmement, elle n'était pas en mesure de se fournir à elle-même de capital d'exploitation. L'imposition au Canada est si importante que lorsqu'une compagnie prend de l'importance ne peut se créer suffisamment de capital d'exploitation interne pour continuer son expansion. Il a donc fallu que cette compagnie étende la base sur laquelle elle pouvait emprunter de l'argent.

**M. Mahoney:** Savez-vous si cette souscription a remporté du succès?

**M. Hewitt:** Cette compagnie a simplement mis sur le marché 20 p. 100 de ses actions et elle a réussi à les vendre. Ces actions se sont vendues à \$12.75 l'action. J'en ai acheté moi-même il y a quelques jours à \$9.00 l'action. C'est vous indiquez quelle a été la réussite de cette opération.

**M. Mahoney:** La dernière partie de votre réponse me porterait à vous demander si vous pensez que cette réticence que l'industrie de la construction a eu à mettre ses actions en vente sur le marché public a été causée par le fait que cette industrie a été très favorisée sur le plan de l'imposition du fait que les corporations fermées ont eu la possibilité de réussir.

**M. Hewitt:** L'industrie de la construction est un domaine qui demande beaucoup de soins de la part de la gestion qui demande des qualités d'entreprise toute chose qu'il est difficile d'obtenir dans une corporation ouverte plus importante. Dans les affaires de la construction, il s'agit d'habitude d'une personne qui fournit à la direction, qui a les qualités de chef pour faire prospérer l'affaire.

**M. Saunders:** Monsieur Mahoney, l'entreprise dont parlait M. Hewitt n'était pas une société de construction. Il s'agissait d'une société fabriquant du matériel, de l'équipement.

**M. Mahoney:** Merci d'avoir apporté cette rectification, car cela fait toute une différence.

Je me référerais maintenant aux recommandations présentées à la page 21 à savoir au sujet des solutions de rechange pour remplacer le système de taxation à taux scindé que vous aviez préconisé pour aider les petites compagnies. Ceci ressemble, je le crois, à une proposition qu'avait faite le président au cours d'un discours à Jasper il n'y a pas si longtemps qui lui a fait toute une réputation. Le problème que je vois là c'est celui de



[Text]

or more dollars per dollar of your own money that is in that surplus account.

Where does this deferred tax sit in terms of priorities? Once we call it a deferred tax, how much use is that to your banker when he looks at you and decides how much he is going to lend you? What are your ideas regarding the priority that deferred tax would have with respect to the Minister of National Revenue as a creditor and your other creditors?

**Mr. Saunders:** Mr. Chairman, I will refer that to Mr. Sandford.

**Mr. Sandford:** Mr. Chairman and Mr. Mahoney, we checked with the banks and the bonding companies when we were formulating this proposal. The main concern was the impact on the capacity of the company, and generally speaking the bonding companies have a ten to one ratio on the quick assets. They would consider this an asset regardless of the fact that it is in the deferred account. They are deferred accounts now, and they so consider them. So for \$10,000 worth of deferred tax, you would have \$100,000 increased bonding capacity. The banks are probably more conservative in this area, although it could differ from bank to bank. I do not think there is a standard policy, or that you can say which way they would look at this particular asset.

**Mr. Mahoney:** Since it is a deferred tax, when does it stop being deferred and start becoming payable, in your concept?

**Mr. Sandford:** In our brief it could be deferred until such time as dividends are declared or distributed, and prior to the payment of any dividends the deferred tax would be paid at that time. We considered the possibility of some time limit, and we left it open the way it is now for a discussion. This was an alternative we put forward for discussion.

[Interpretation]

l'impôt différé. Vous essayez de créer du capital dans votre affaire afin que les banques vous prêtent un peu plus d'argent par rapport à ce que vous avez vous-même qui se trouve dans ce compte d'excédents.

Où situez-vous cette imposition différée dans l'ordre des priorités? Une fois qu'on l'a désigné sous ce terme d'imposition différée que pensez-vous qu'il vaut aux yeux de votre banquier lorsque celui-ci examine votre situation et décide combien il vous prêtera? Que pensez-vous que représentera cet impôt différé au point de vue priorité dans l'optique de votre situation telle que la voit le ministre du Revenu national comme créancier et telle que la voit vos autres créanciers?

**M. Saunders:** Monsieur le président, je vais laisser M. Sandford répondre à cette question.

**M. Sandford:** Monsieur le président et monsieur Mahoney, nous nous sommes renseignés auprès des banques et auprès des compagnies de sûreté, de garantie, lorsque nous avons formulé cette proposition. Ce qui avait été le plus considéré était les conséquences qui en résulteraient en ce qui concerne les possibilités de la compagnie et, d'une façon générale, les compagnies de sûreté appliquent un taux de dix à un en ce qui concerne ces avoirs disponibles. Ces dernières considéraient probablement cet avoir même si ce dernier se trouve dans le compte des avoirs différés. Il s'agit de comptes différés pour l'instant et c'est ainsi que ces compagnies les considèrent. Par conséquent, pour \$10,000 d'impôts différés, vous auriez une capacité accrue qui se monterait à \$100,000 pour obtenir des obligations, des sûretés. Les banques se montreraient probablement plus conservatrices dans ce domaine, bien que cela dépendrait de la banque concernée. Je ne crois pas qu'il y ait de ligne de conduite normalisée à cet égard ou que vous puissiez dire de quelle façon ces dernières considéreraient cet avoir particulier.

**M. Mahoney:** Du fait qu'il s'agit d'un impôt différé, quand pensez-vous qu'il ne sera plus différé et qu'il deviendra payable, à votre avis?

**M. Sandford:** Dans notre mémoire, nous avons indiqué qu'il pourrait être différé jusqu'à ce que les dividendes soient déclarés ou distribués et antérieurement aux versements de tout dividende, l'impôt différé étant payable à ce dernier moment. Nous avons étudié la possibilité d'établir quelques dates limites et nous avons laissé la question ouverte telle qu'elle se présente à l'heure actuelle pour que l'on étudie cette possibilité. C'était là une solution de rechange que nous avons présenté pour que l'on l'étudie.

[Texte]

**Mr. Mahoney:** Since this is advanced, in the words of your brief, to provide for the working capital needs of small companies, again is it fair to ask you, when do we stop being small? At what point in its earnings does a company stop being entitled to this?

**Mr. Saunders:** Mr. Chairman, may I refer this one to Mr. Cornish?

**Mr. D. E. Cornish (Chairman, General Contractors' Section, Canadian Construction Association, and Secretary-Treasurer, Maritime Engineering Ltd., Fredericton, N.B.):** Mr. Chairman, I think that is a very difficult figure to pin down. I am here from the Maritimes representing small businesses, and I would say that the 50 per cent rate under the present system has not bothered us too much in the past because we have not gone up that far. I think perhaps it could be a figure of \$100,000 in taxable income. However, this will again be larger than the company I represent. It might be a starting point.

**Mr. Saunders:** Mr. Chairman, may I augment that? This figure in the Maritimes could be substantially different for central Ontario or Alberta or even British Columbia. So you have to use a little discretion when you are talking about numbers.

**Mr. Mahoney:** We are trying to write a national tax act, and we hope we would have the same figure. Perhaps moneys can be distributed in other ways to assist the region.

I think your \$100,000 is quite low on a national average, but would you visualize that a company that passed whatever this magic figure might be would then start repaying the deferred tax in some scheme relative to the earnings, or excessive over that benchmark? Or have you thought about that?

**Mr. Cornish:** Not unless dividends would be declared, in my opinion.

**Mr. Mahoney:** One other area of questioning, if I still have a moment, is the matter of migration to which you allude at page 29 of your brief. I think it is common knowledge in the industry that there is quite a disparity in

[Interprétation]

**M. Mahoney:** Puisqu'il s'agit là d'une avance—dans les termes de votre mémoire—pour répondre aux besoins en capital d'exploitation des petites compagnies, à nouveau est-il approprié que je vous demande cette question à quel moment une entreprise cesse-t-elle d'être petite? A quel stade de ces gains une compagnie ne se trouve plus bénéficiaire de cette mesure?

**M. Saunders:** Monsieur le président, me permettez-vous de demander à M. Cornish de répondre à cette question?

**M. D. E. Cornish (président, Section des entrepreneurs généraux, l'Association canadienne de la construction, et secrétaire-trésorier de la Maritime Engineering Ltd, Fredericton, N.B.):** Monsieur le président, je crois que ce chiffre est très difficile à établir. Je viens des Maritimes et je représente des petites entreprises et je dirai que le taux de 50 p. 100 qui existe en vertu du présent système ne nous a pas gêné par trop dans le passé car nous n'avons pas atteint ce chiffre. Je dirais qu'il s'agirait peut-être d'un chiffre de \$100,000 à revenu impossible. Toutefois, il s'agirait encore d'un chiffre plus important que celui de la compagnie que je représente. Il se pourrait que ce soit là un point de départ.

**M. Saunders:** Monsieur le président, me permettez-vous d'apporter des remarques supplémentaires à ceci? Le chiffre avancé pour les provinces Maritimes pourrait être fort différent de celui qui concernait le centre de l'Ontario ou l'Alberta ou même la Colombie-Britannique. Par conséquent, il vous faut faire certaine réserve lorsque vous utilisez des chiffres.

**M. Mahoney:** Nous essayons de rédiger une loi d'imposition nationale et nous voudrions avoir le même chiffre partout. Peut-être peut-on distribuer de l'argent d'autre façon pour aider une région.

Je pense que votre chiffre de \$100,000 est très bas au point de vue moyenne nationale, mais est-ce que vous imaginerez qu'une compagnie ayant dépassé ce chiffre magique, commencerait alors à rembourser l'impôt différé selon quelque barème relativement à ces gains ou relativement aux excédents qui dépasseraient cette borne, ce chiffre repaire? Avez-vous pensé à cette question?

**M. Cornish:** Non, à moins que les dividendes soient déclarés, à mon avis.

**M. Mahoney:** Je voudrais parler d'un autre domaine au point de vue question s'il me reste encore du temps il s'agit de la question de la migration du personnel dont vous avez parlé à la page 29 de votre mémoire. Je crois



[Text]

wages right now. Wage rates in Saskatchewan and Manitoba are substantially lower than in Ontario or British Columbia. Alberta falls some place in between. What has been the experience in your industry as to migration of personnel to the higher wage areas?

• 1600

**Mr. Saunders:** Mr. Chutter, could you answer that question?

**Mr. S. D. C. Chutter (General Manager, Canadian Construction Association, Ottawa, Ontario):** Mr. Chairman and gentlemen, the construction labour force's main characteristic in Canada is one of mobility, and actually, within limits, the work force goes where the action is. For example there has been a considerable migration from the eastern Prairies to Alberta and B.C. in the last year or so. You will have migrations from Quebec to Ontario if employment and wages are higher and the opportunities over-all are better there. Now against that, there are some rigidities of home ownership and family and the rest of it. But basically a lot of the construction industry work force is quite mobile in its activities and moves around considerably within the country.

**Mr. Mahoney:** Well, this is an area that bothers me a little bit. It is an assertion that is made by many people that the White Paper proposals if adopted would cause migration, emigration, indeed, out of the country and so on. It seems to me frankly that the impact of taxes or the proposed impact, the possible impact here, would be one factor certainly but there are many other factors. Wages generally in the States are already much higher. Why have they not emigrated already?

**Mr. Chutter:** I think, Mr. Chairman, in point of fact a number have, a considerable number, and mind you, depending on the nature of the work, we have people coming from the States to work up in Canada if their speciality is, say, pipe lining or some specialized nature of work; they will come to Canada

[Interpretation]

que l'on sait fort bien, dans le cas de l'industrie, qu'il existe des différences substantielles dans les traitements à l'heure actuelle selon la province, par exemple, les salaires en Saskatchewan et au Manitoba sont beaucoup moins élevés qu'en Ontario et en Colombie-Britannique. L'Alberta se trouve à quelque'endroit entre ces dernières. Est-ce que vous avez expérimenté, dans le cas de votre industrie, des migrations de personnel vers ces zones où les salaires sont plus élevés?

**M. Saunders:** Monsieur Chutter, voulez-vous bien répondre à cette question?

**M. S. D. C. Chutter (directeur général, l'Association canadienne de la construction, Ottawa, Ontario):** Monsieur le président et messieurs, la caractéristique principale de la main-d'œuvre dans la construction au Canada est celle de la mobilité, et, en fait, dans ces limites, la main-d'œuvre se dirige là où il y a du travail. Par exemple, on a constaté une importante migration des prairies de l'est vers l'Alberta et vers la Colombie depuis une année ou quelque chose comme cela. Vous assisterez à des mouvements de migration allant du Québec à l'Ontario si les conditions d'emploi et les salaires sont plus élevés et si les possibilités dans l'ensemble sont meilleures. De notre côté, il y a des facteurs qui immobilisent les gens c'est-à-dire les propriétés de maisons et les familles et les autres facteurs de ce genre. Mais, fondamentalement, une grande partie de la main-d'œuvre dans l'industrie de construction est fort mobile et se déplace considérablement dans l'ensemble du pays.

**M. Mahoney:** J'éprouve pour tout dire quelque'un qui étudie à ce sujet. Beaucoup de gens ont avancé que les propositions du Livre blanc si ce dernier était adopté, seraient une cause de migration, d'émigration en fait hors du pays etc. Il me semble, pour parler franchement, que les conséquences, répercussions du Livre blanc au point de vue impôt ou ses répercussions éventuelles ou possibles constitueraient un des facteurs. Mais il y a certainement beaucoup d'autres facteurs en cause à ce sujet. Les salaires sont généralement plus élevés aux États-Unis déjà à l'heure actuelle. Pourquoi les intéressés n'ont-ils pas déjà émigré?

**M. Chutter:** Je crois, monsieur le président, qu'en fait un certain nombre l'ont déjà fait, je dirais un nombre très important et selon la nature du travail il ne faut pas oublier non plus qu'il y a des gens qui viennent des États-Unis pour travailler ici au Canada dans leur spécialité disons par exemple dans le travail

## [Texte]

where the projects are. But we have had already a fair loss and what must be remembered I think is that in this day of air travel, virtually if you have an air fare of \$100 you can go to most of the larger American centres. And if there is a labour shortage there, and there is in quite a few of them, depending on the attitude of the U.S. government, work is readily available. In other words, they may close their eyes to the social security and immigration requirements if there is labour shortage. They may be stricter on other occasions. But the impression we have is that already a number have gone down, especially if they are over the draft age, and that because of the labour shortage and increasing number of centres in the United States, this is becoming more and more a factor. And our very real concern is that if it becomes, let us say, more widely understood that the net pay after taxes, if this gap that already exists is going to become wider, this will tend to increase the interest in going south. So it is one of the very important factors which is considered in emigration. If I can cite just one example, Mr. Chairman, last year there was an electricians' strike in Hamilton and it was reported to us that 200 of the employees of the Hamilton hydro who were on strike were recruited by one contractor to go and work on a job in the Carolinas. They were just airlifted down there and all went to work at premium pay and when the strike was over not all of them came back because wages were higher and they could get supervisory jobs because their training was good. This type of information and intelligence spreads around the trade pretty quickly.

**Mr. Mahoney:** Why are our people perhaps that well qualified that they are in demand there and are able to get these supervisory jobs? Is that a tribute to something we do differently in Canada than they do in the States?

**Mr. Chutter:** Apparently they competed that well qualified that they are in demand there and are able to get these supervisory jobs? Is that a tribute to something we do differently in Canada than they do in the States?

## [Interprétation]

de pipe-lines ou dans quelque travail de nature spécialisée; cependant, nous avons déjà éprouvé une importante perte mais il faut considérer qu'en cette époque de généralisation des transports aériens, avec un ticket de \$100 par avion vous pouvez vous rendre dans la plupart des grands centres américains. Et s'il se produit un manque de main-d'œuvre là, et ceci se produit en plus d'un endroit, selon ce que permet le gouvernement américain, le travail est assez facile à obtenir dans ces endroits. En d'autres termes, il se peut que le gouvernement ferme les yeux en ce qui concerne les exigences de sécurité sociale et d'immigration lorsqu'il se produit une crise de main-d'œuvre en un endroit. Il se peut que l'on se montre plus sévère à d'autres occasions. Mais c'est notre impression qu'il y en a déjà en bon nombre qui sont partis surtout lorsqu'ils ont dépassé l'âge de la mobilisation au point de vue service militaire et du fait qu'il y a un manque, crise de main-d'œuvre et un nombre croissant d'endroits où cela se produit aux États-Unis. Par conséquent, c'est là un facteur qu'il faut prendre de plus en plus en considération. Ce qui nous inquiète réellement c'est que si l'on rencontre d'une façon de plus en plus généralisée que les cas qui existent entre le salaire après déduction d'impôt doivent être encore plus importants qu'ils ne l'étaient auparavant comparativement à ceux qui existent chez nos voisins du sud, cette tendance à ce que l'immigration va s'intensifier. Par conséquent, il s'agit là d'un facteur très important dont il faut tenir compte au sujet de l'immigration. Je pourrais vous citer simplement un exemple, monsieur le président, l'année dernière il y a eu une grève des électriciens à Hamilton et on nous a fait savoir que 200 des employés de l'Hydro d'Hamilton qui se trouvaient en grève ont été engagés par un entrepreneur pour aller travailler dans les États de la Caroline. On les a simplement transportés par avion et tous sont allés y travailler à un salaire plus élevé et lorsque la grève s'est terminée, ils ne sont pas tous revenus car leur salaire était plus élevé et ils pouvaient obtenir des emplois de surveillant du fait que leur formation était bonne. De tels faits se répandent facilement à la connaissance des personnes qui travaillent dans cette industrie.

**M. Mahoney:** Pourquoi nos gens qui sont peut-être si compétents qu'on les demande là-bas ne sont pas en mesure d'obtenir ici ces emplois de surveillance? Est-ce que ceci résulte d'une façon de procéder différente au Canada par rapport à ce qui se fait aux États-Unis?

**M. Chutter:** Il semble que dans le cas que je vous ai cité, nos gens étaient fort bien



[Text]

how widespread that would be, but trade training standards are fairly high, particularly in some parts of the industry and country.

**Mr. Saunders:** Mr. Chairman, I just might comment that on my way to Ottawa from Vancouver I flew with a fellow contactor from New York, and he was commenting on the skill of the Canadian craftsmen in relationship to the American craftsmen and we can hold our heads up with the best of those in the United States.

**Mr. Mahoney:** I presume that we have some investment that has achieved that degree of skill that should also be a factor in our... Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Cornish:** Mr. Chairman, if I could comment further on Mr. Mahoney's question, I think the question also arises of a migration of small businessmen from regions not out of the country but from region to region in Canada. And I would say in the Maritimes this is of grave concern, because I think when you look at the total tax package, in New Brunswick we now have the highest provincial income tax, equal to the highest sales tax in Canada; gasoline taxes are the highest. Now when you take the total package along with something like the split rate of corporate tax, obviously people of initiative are going to look around and see which has the better climate within Canada to start a small business and I have a grave fear, as have a lot of small businessmen—because let us face it; our area with one or two notable exceptions is small business—that we could be involved in a sort of economic separatism.

**Mr. Mahoney:** I gather from the signal that my time is up, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Dr. Ritchie.

**Mr. Ritchie:** Mr. Chairman, through you I will ask some questions on depreciation, five, twelve, thirteen, fourteen, fifteen. If as suggested in the White Paper there are appreciable changes in depreciation for calculation of income, this makes this portion of the White Paper very much up in the air, sort of, does it not? Material changes in depreciation rates

[Interpretation]

entraînés comparativement à ceux des États-Unis. Je ne puis vous dire jusqu'où cette situation est généralisée, mais les normes professionnelles de formation sont particulièrement élevées chez nous particulièrement dans certaines parties de l'industrie et du pays.

**M. Saunders:** Monsieur le président, je dirais simplement que lorsque je me suis rendu de Vancouver à Ottawa, j'ai voyagé en avion avec un confrère entrepreneur de New York et il m'a indiqué ce qu'il pensait de la compétence des ouvriers canadiens par rapport à celle des américains et nous pouvons nous comparer aux meilleurs des américains.

**M. Mahoney:** Je suppose qu'il y a certains investissements qui ont permis d'atteindre ce degré de compétence et qu'il devrait aussi être un facteur dans notre...

Merci, monsieur le président.

**M. Cornish:** Monsieur le président, si vous me permettez d'ajouter quelque chose au sujet de la question posée par M. Mahoney, je crois que la question se pose aussi au sujet de la migration des petites entreprises de régions en régions non pas vers l'étranger mais au Canada même. Je dirais même que dans les provinces Maritimes ceci est un grave sujet d'inquiétude car si vous examinez l'ensemble de l'imposition au Nouveau-Brunswick, nous avons actuellement la plus haute imposition sur le revenu provincial, également la plus haute taxe de ventes au Canada et les taxes sur l'essence sont les plus élevées. Puis, lorsqu'on considère l'ensemble de ces impôts ajouté à quelque chose dans le genre du taux scindé de l'impôt sur les sociétés, naturellement les personnes qui ont de l'initiative vont commencer à chercher et à voir où il vaut mieux commencer une petite entreprise au Canada, où les conditions sont les meilleures et je crains bien que notre région—sauf une ou deux exceptions dans le domaine des petites entreprises—pourront bien souffrir d'une sorte de séparatisme économique.

**M. Mahoney:** Je suppose que d'après le signe que l'on me fait j'ai utilisé tout le temps qui m'était alloué, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Ritchie.

**M. Ritchie:** Monsieur le président, je me permettrai par votre entremise de poser quelques questions qui concernent la dépréciation à savoir sur cinq, douze, treize, quatorze, quinze. Si, comme préconisé dans le Livre blanc, on apporte des modifications importantes qui concernent la dépréciation aux fins du calcul du revenu, est-ce qu'il ne vous

[Texte]

would have a very great effect on the building industry.

**Mr. Saunders:** Mr. Chairman, I will refer that to Mr. MacTavish.

**Mr. R. MacTavish (Chairman, Legislation and Taxation Committee, and Vice-President (Finance), McNamara Corporation Ltd., Don Mills, Ontario):** Yes, any change in depreciation rates would have a very great effect on the industry.

**Mr. Ritchie:** In paragraph 5.16 of the White Paper, the suggestion is that many taxpayers of high personal rate have become landlords and have eliminated their tax indefinitely or postponed it indefinitely. Do you feel this is a large problem of tax, a large problem of the Department's? Is this widespread in the industry?

**Mr. MacTavish:** Mr. Chairman, our proposal was about fixed assets owned by construction companies. We did not deal with buildings owned by individuals.

**Mr. Ritchie:** Well, if this proposal were changed, as suggested by the White Paper in paragraph 5.17, do you feel it would make any change in the pattern of building?

**Mr. Saunders:** Mr. Sandford, would you answer that question.

**Mr. Sandford:** Mr. Chairman and Dr. Ritchie, we are concerned with the construction members of the Association in the construction industry. We feel that the proposal which would prohibit losses on one construction project arising from capital cost allowances, interest payments on mortgages and local property taxes not being allowed to be offset on profits from another building project is unfair and we recommend in our brief that these profits and losses be allowed to offset each other. We do not comment on the non-construction owners of buildings. This is not in our area. This is the owners area. Perhaps it would better be answered by the National

[Interprétation]

semble pas que ceci fait que cette partie du Livre blanc semble rester comme en suspens? Des changements des taux de dépréciation auraient des grandes conséquences pour l'industrie du bâtiment.

**M. Saunders:** Monsieur le président, je vais demander à M. MacTavish de répondre à cette question.

**M. R. MacTavish (Président, Comité de la législation et de la taxation, et vice-président (Finance) McNamara Corporation Ltd. Don Mills, (Ontario)):** Oui, tout changement, toute modification des taux de dépréciation auraient d'importantes répercussions sur l'industrie.

**M. Ritchie:** Au paragraphe 5.16 du Livre blanc on laisse entendre que de nombreux contribuables dont les revenus auraient atteint un niveau d'imposition particulièrement élevé, sont devenus propriétaires et ont été en mesure de supprimer ou de retarder indéfiniment le paiement de leur impôt. Est-ce que vous pensez qu'il s'agit là d'un problème important au point de vue imposition, d'un problème important pour le ministère? Est-ce que cette situation est généralisée dans l'industrie?

**M. MacTavish:** Monsieur le président, notre proposition s'appliquait aux avoirs fixes détenus par des compagnies de construction nous ne traitons pas d'édifices, de bâtiments qui étaient la propriété de particuliers.

**M. Ritchie:** Alors, si cette proposition était modifiée, telle que le préconise le Livre blanc au paragraphe 5.17, est-ce que vous pensez qu'il y aurait quelque chose de changé pour la situation du bâtiment?

**M. Saunders:** Monsieur Sandford voulez-vous bien répondre à cette question.

**M. Sandford:** Monsieur le président et M. Ritchie, nous nous intéressons aux compagnies, aux membres qui exercent leur profession dans la construction et qui font partie de l'Association. Nous pensons que la proposition qui interdirait d'imputer les pertes concernant un projet de construction résultant d'allocations du coût en capital, de paiements d'intérêt sur des hypothèques et d'impositions locales sur les propriétés au profit fait dans le cas d'un autre projet de construction serait injuste et nous recommandons dans notre mémoire que ces profits et ses pertes soient admissibles pour s'équilibrer les unes les autres. Nous n'apportons pas de remarques en



[Text]

House Builders or the Urban Development Institute which will be appearing later.

**Mr. Ritchie:** I will not ask any more questions. Mine were particularly in this area.

**The Chairman:** Thanks. I would like to follow up with a couple of questions Mr. Mahoney's questions on the tax deferral principle that you have suggested here as an alternative to the split rate for small business. Your proposal, as I understand it, is to defer one half of the tax payable on the first \$60,000 of earned income. Would you defer this tax payable indefinitely in a sense? If no dividends were paid for 25 years, by way of example, would this deferment accumulate for 25 years or more?

• 1610

**Mr. Saunders:** Mr. Chairman, we felt that this is an area that would be subject to some negotiation. We bring it as a recommendation because our membership were so strongly opposed to this particular proposal in the White Paper. This is something that our Association would like the government to consider and possibly negotiate.

**The Chairman:** Have you any particular views as to what might be a reasonable period of time?

**Mr. Saunders:** We are thinking of around 10 to 15 years or something of that nature—a lid on it for a certain number of dollars.

**The Chairman:** Are you talking only about tax deferral or are you talking as well about tax forgiveness?

**Mr. Saunders:** We were specifically talking about deferral, Mr. Chairman. We are interested in forgiveness, though.

**The Chairman:** Your proposal is essentially that taxes be deferred until such time as divi-

[Interpretation]

ce qui concerne les propriétaires de bâtiments qui n'entrent pas dans le cadre de l'industrie de la construction. Ceci n'est pas de notre domaine. Il s'agit du domaine des propriétaires. Peut-être que cette question trouverait une meilleure réponse auprès de l'Association nationale des constructeurs d'habitations ou auprès de l'Institut du développement urbain qui comparaitrait plus tard.

**M. Ritchie:** Je ne poserai pas d'autres questions. Mes questions portaient particulièrement sur ce domaine.

**Le président:** Merci. J'aimerais continuer en posant un certain nombre de questions au sujet des questions qu'a soulevées M. Mahoney en rapport avec le principe des impôts différés que vous avez préconisés ici comme solution de rechange pour remplacer le taux scindé applicable aux petites entreprises. Votre proposition, si je le comprends bien, consistait à remettre à plus tard, le paiement de la moitié des impôts payables pour les 60,000 premiers dollars du revenu gagné. Est-ce vous recueilleriez indéfiniment cet impôt payable dans un certain sens? Si, par exemple, aucun dividende n'était versé pendant 25 ans, est-ce que cette remise à plus tard serait reportée à 25 ans ou plus?

**M. Saunders:** Monsieur le président, nous avons pensé qu'il s'agissait là d'un domaine qui devrait faire l'objet de quelques négociations. Nous présentons ceci sous forme de recommandations parce que nos membres s'élevaient d'une façon si vigoureuse contre cette proposition particulière du Livre blanc. Il s'agit là d'une question au sujet de laquelle notre Association aimerait que le gouvernement fasse des études et éventuellement fasse des négociations.

**Le président:** Est-ce que vous avez une idée de la période de temps qui pouvait être considérée comme raisonnable à ce sujet?

**M. Saunders:** Nous songeons à une période de 10 à 15 ans ou quelque chose dans ce genre —il s'agirait d'une limite pour un certain nombre de dollars.

**Le président:** Parlez-vous uniquement d'impôt différé ou parlez-vous aussi de remise gracieuse d'impôt?

**M. Saunders:** Nous parlions spécifiquement d'impôt différé, monsieur le président. Cependant, nous sommes intéressés à la remise gracieuse de l'impôt.

**Le président:** Votre proposition consiste essentiellement à dire que les impôts seraient

[Texte]

dends are paid, at which time the deferred tax would become payable in some ratio to the dividends that are paid out. Is this correct?

**Mr. Saunders:** They would bear the full rate of tax when the dividends are paid out.

**The Chairman:** Assuming that a company has earned \$1 million, we are talking about \$15,000 a year over 20 years, it would have a tax deferral of about \$250,000, if my mental arithmetic is correct. And at that time, it would also have an earned surplus of \$500,000. It would have already paid \$250,000 in taxes, with \$250,000 deferred.

Let us say they want to start paying out dividends to their shareholders at the end of 20 years, and let us say the first distribution is going to be \$25,000. What happens to the deferred tax of \$250,000? Is that reduced by \$25,000 on a one-for-one basis?

**Mr. Hewitt:** The first dollar paid out in dividends must have all the taxes paid that would be attributable to it. That was the principle that we thought would be adopted.

**The Chairman:** I see, attributable to that particular dollar.

**Mr. Hewitt:** In other words, no dividends can be paid out until the taxes are paid on the first dollar earned that had deferred taxes against it.

**The Chairman:** So this would be a kind of a modified tax credit?

**Mr. Hewitt:** Yes.

**Mr. Cornish:** Mr. Chairman, could I clarify one point? I think our brief states that we are for the split rate of corporate tax. This deferred proposal is a very poor second best opinion. The split rate of tax, after all, is recognized for individual taxpayers; we cannot understand why it is not recognized for businesses.

**The Chairman:** Do you have another comment, Mr. Sandford?

**Mr. Sandford:** I just wanted to comment, Mr. Chairman, on the effect of our proposal.

[Interprétation]

différés jusqu'à ce que les dividendes soient payés et à ladite époque les impôts différés deviendraient exigibles sous la forme de quelque proportion par rapport aux dividendes qui sont versés. Est-ce exact?

**M. Saunders:** Le taux d'imposition totale deviendrait exigible lorsque les dividendes seraient versés.

**Le président:** En supposant qu'une compagnie ait gagné 1 million de dollars, nous parlons d'environ \$15,000 par année sur une période de 20 ans, ces impôts différés s'élèveraient à environ \$250,000 si je ne me trompe. Alors, après cette période, l'excédent gagné aurait été de \$500,000; la compagnie aurait déjà versé \$250,000 en impôts et elle aurait eu \$250,000 d'impositions différées.

Disons que la compagnie veut commencer à verser des dividendes à ses actionnaires à la fin des 20 ans et disons que la première partie consistera en \$25,000, qu'advient-il des impôts différés de \$250,000? Est-ce que ces derniers seront réduits de \$25,000 sur une base de un pour un?

**M. Hewitt:** Le premier dollar versé en dividendes doit supporter tous les impôts qui lui seraient attribuables. C'était le principe que nous pensions qu'on allait adopter.

**Le président:** Je vois, attribuable à ce dollar en particulier.

**M. Hewitt:** En d'autres termes, aucun dividende ne peut être versé avant que les impôts ne soient acquittés pour le premier dollar gagné qui bénéficiait de cette remise d'imposition auquel étaient imputés ces impôts différés.

**Le président:** Il s'agirait donc d'un genre de crédit d'impôt modifié?

**M. Hewitt:** Oui.

**M. Cornish:** Monsieur le président, me permettez-vous d'éclaircir un point? Je crois que notre mémoire indique que nous sommes partisans de la répartition du taux de l'impôt sur les sociétés; de ce taux scindé cette proposition concernant un impôt différé est simplement une deuxième solution de rechange beaucoup moins intéressante. Cette répartition du taux de l'imposition est après tout reconnue dans le cas des contribuables particuliers. Nous ne pouvons comprendre pourquoi on ne reconnaît pas ce procédé dans le cas des entreprises.

**Le président:** Avez-vous un autre commentaire à faire, monsieur Sandford?

**M. Sandford:** Je voulais simplement faire des commentaires, monsieur le président, au



**[Text]**

That is our main recommendation, to retain the split rate. But it would just have this effect: if you had \$1 that earned \$100 and instead of \$50 tax you paid \$25 and deferred \$25, you would have \$75 remaining, one third of which is deferred tax or \$25. So for every dollar paid out you would have 33 $\frac{1}{3}$  cents deferred tax to pay prior to that. That is the way the accounting would be.

**The Chairman:** I see.

One other point which has to do with the...

**Mr. Goode:** Mr. Chairman, may I ask a supplemental on that point that you just raised?

**The Chairman:** By way of clarification?

**Mr. Goode:** Yes.

Would you suggest that there be interest on this deferred tax?

**Mr. Sandford:** It was not our suggestion that there be interest. This would be the same category as the Carter Commission proposals for accelerated capital cost allowances on which there is no interest. In effect it boils down to an interest free loan for the incentive of small business to generate internal working capital.

I would like to make a comment here about how long you could defer this for 20 years. We are assuming in our proposal that integration has been achieved and that there would be some figure other than two and a half years, we hope, some longer figure at which tax credit could be obtained by the shareholders. There would be a normal pressure then to pay dividends sooner than the length of time that you mentioned as being hypothetical. This, we think, would take care of it rather than building up over those number of years. If the surplus is building up, there would be shareholder pressure to pay dividends in order to obtain the tax credit on integration.

**[Interpretation]**

sujet des conséquences découlant de votre proposition. Notre principale recommandation c'est de conserver cette répartition de taux, ce taux scindé selon des catégories. Mais il se pourrait qu'il en résulte ceci: en supposant que vous ayez \$1 qui ait gagné \$100 et qu'au lieu de \$50 d'impôt vous en payé seulement \$25 et que les \$25 autres soient différés, il vous resterait \$75, dont  $\frac{1}{3}$  est constitué par un impôt différé à savoir \$25. Ainsi pour chaque dollar versé vous auriez 33 $\frac{1}{3}$ c. qui serait de l'impôt différé à verser avant cette opération. C'est ainsi que se présenterait les choses sous leur aspect comptable.

**Le président:** Je vois.

Une autre question qui se rapporte à...

**M. Goode:** Monsieur le président, me permettez-vous de poser une question complémentaire au sujet de la question que vous venez de soulever?

**Le président:** Pour éclaircir la question?

**M. Goode:** Oui.

Est-ce que vous préconiseriez qu'il y aurait de l'intérêt qui résulterait de cette imposition différée?

**M. Sandford:** Nous n'avions pas préconisé qu'il y aurait de l'intérêt. Il s'agirait d'une même catégorie que celle rajoutant des propositions de la Commission Carter en ce qui concerne les déductions pour amortissement accéléré au sujet desquelles il n'y avait pas d'intérêt. En fait, tout ceci se résume par un prêt sans intérêt pour pousser les petites entreprises à créer du capital d'exploitation interne.

J'aimerais à apporter un commentaire ici à savoir que la question se poserait de savoir pour combien de temps vous pourriez ajourner cette opération, la remettre pour 20 ans. Nous supposons, dans le cas de notre proposition, que l'intégration a été accomplie et que l'on en serait venu à établir quelques chiffres autre que deux années et demie, un chiffre que nous espérons être d'une durée plus longue au bout de laquelle des crédits d'impôts pourraient être obtenus par les actionnaires. A ce moment, la pression normale s'exercerait en vue de verser les dividendes plutôt que cette durée de temps que vous avez indiquée comme étant hypothétique. C'est cette opération là qui, nous le pensons, plutôt que l'accumulation qui se produirait au cours de ce nombre d'années. Si l'excédent s'accumule, il y aurait une pression de la part des actionnaires pour qu'on leur paie des dividendes afin d'obtenir le crédit d'impôt au moment de l'intégration.

[Texte]

**The Chairman:** Specifically, do many companies operating in the construction field pay dividends?

**Mr. Saunders:** I am sure, Mr. Chairman, it varies from company to company.

**The Chairman:** How many members do you have?

**Mr. Saunders:** In our association?

**The Chairman:** Right.

**Mr. Saunders:** We say 12,000.

**The Chairman:** How many of those 12,000 would be paying dividends?

**Mr. Chutter:** You are talking, Mr. Chairman, of private corporations that do not issue statements. This, generally speaking, would be considered a company business matter and is not information that we have collected as an association.

**The Chairman:** Would any of you have any particular views, though, from your knowledge of the industry and knowledge of the companies operating in it, as to what is a typical corporate practice? We are talking now about the typical closely-held corporation.

**Mr. Cornish:** Mr. Chairman, all I can say from personal experience is that I have been associated with the company I am with for 12 years and I think we have declared a dividend once, and that was in the eleventh year. I would say there would be very few that would have declared a dividend in the first 10 years because any surplus is ploughed back into the business to try and keep the banks happy, to try and build up your statements so that the bonding company will give you a few thousand dollars extra performance bonds.

**The Chairman:** There was one comment you made, Mr. Saunders, and I am switching now to the area of estate tax and gift taxes, and the effects of those with a capital gains tax, in which I thought I heard you say something about periodic revaluation when you were talking about this area. I got the impression that you thought that capital gains effects, particularly periodic revaluation, might be serious to your industry. Did you say that?

[Interprétation]

**Le président:** Plus particulièrement, est-ce qu'il y a beaucoup de compagnies qui dans le domaine de la construction versent des dividendes?

**M. Saunders:** Je n'en suis pas certain, monsieur le président, cela varie de compagnie à compagnie.

**Le président:** Combien y a-t-il de membres chez-vous?

**M. Saunders:** Dans notre Association?

**Le président:** Oui.

**M. Saunders:** Nous disons 12,000.

**Le président:** Combien parmi ces 12,000 verseraient des dividendes?

**M. Chutter:** Parlez-vous, monsieur le président, des sociétés privées qui ne publient pas d'états, de déclarations. Cette question, d'une façon générale, serait considérée comme une question relevant des affaires de la compagnie et ce n'est pas là un renseignement que nous avons recherché à titre d'association.

**Le président:** Est-ce qu'il y en aurait parmi vous qui, d'après leur connaissance de cette industrie et des compagnies travaillant dans cette industrie, pourrait nous dire quelle est la pratique courante des corporations dans ce cas? Nous parlons pour le moment de la société classique privée.

**M. Cornish:** Monsieur le président, tout ce que je puis dire d'après mon expérience personnelle c'est qu'il y a 12 ans que je travaille pour la compagnie où je suis et que je crois que nous avons déclaré une seule fois des dividendes et ceci s'est produit au cours de la onzième année. Je dirais qu'il y aurait très peu de sociétés qui auraient déclaré des dividendes dans les premières 10 années car tout excédent est réinvesti dans l'affaire afin de contenter les banques et afin d'étoffer vos déclarations, vos états de façon à ce que la compagnie de sûreté vous prête quelques milliers de dollars supplémentaires en garantie d'exécution.

**Le président:** Vous avez fait un commentaire, monsieur Saunders et je passe maintenant au domaine des impôts sur les biens transmis par décès et des impôts sur les dons ainsi qu'à celui de leurs conséquences au point de vue impôt sur les gains de capital —où il m'a semblé comprendre que vous parliez d'une réévaluation périodique dans ce domaine que je viens de mentionner. J'en ai déduit que vous considéreriez que les conséquences au point de vue sur le capital, particulièrement en ce qui concerne cette réévaluation périodique pourraient être sérieuses pour votre industrie. Avez-vous dit cela?



[Text]

**Mr. Saunders:** Yes. Mr. Sandford?

**Mr. Sandford:** Mr. Chairman, as mentioned earlier, there are a few of our companies that do go public. Usually they are still in the category of what you might call a third group of closely-controlled widely-held companies.

This periodic revaluation proposed by the government would be very serious to these major shareholders, and we are concerned with the impact on their position within the company and the combined impact of payment of these capital gains taxes and the estate taxes that accrue later.

**The Chairman:** That clears it up for me.

Are there other questions?

Well, gentlemen, you have covered many points in your brief. We have, as I may have indicated to you, also a research statement on each brief. I have one before me here which comments on a number of the points that you raise which from our point of view, is an important process in assessing the brief, and relating the particular points that you have covered in your brief to the points made in other briefs.

I want to thank you very much for being with us today, for presenting a very comprehensive brief, and for explaining some of the particularly tricky areas that you have been asked about which are of interest to us. I would also like to thank you for coming to us as a very geographically representative group. I do not think there have been many associations that have come to us from coast to coast.

On behalf of all the Committee, many thanks for being with us today.

**Mr. Saunders:** Mr. Chairman, before we leave, Mr. Hewitt wanted to make a few general comments on our brief and the White Paper and, with your permission and with the permission of the Committee, I would certainly hope that you would listen to him.

[Interpretation]

**M. Saunders:** Oui. Monsieur Sandford?

**M. Sandford:** Monsieur le président, comme nous l'avons dit plus tôt, il y a quelques-unes de nos compagnies qui font appel à des souscriptions publiques. D'habitude ces dernières font partie d'une catégorie que vous pourriez désigner comme le troisième groupe de sociétés contrôlées d'une façon privée mais à actions publiques.

Cette réévaluation périodique proposée par le gouvernement aurait des conséquences sérieuses pour ces actionnaires importants sur les répercussions qui se produiraient pour leur situation au sein même de la compagnie ainsi que sur les répercussions combinées diversément de ces impôts sur les gains de capital et de ces impôts sur les biens transmis par décès qui sont apparus par la suite.

**Le président:** Ceci éclaircit la situation en ce qui me concerne.

Y a-t-il d'autres questions?

Donc, messieurs, vous avez étudié de nombreuses questions dans le cadre de votre mémoire. Nous aussi, comme je vous l'ai peut-être dit, nous avons établi un exposé concernant des points que nous avons étudiés au sujet de chaque mémoire. J'en ai un devant moi qui fait des commentaires sur certain nombre de questions que vous avez soulevées et qui, d'un autre point de vue, constitue un instrument important pour évaluer votre mémoire et pour établir les rapports qui existent entre chaque question particulière que vous avez mentionnée dans votre mémoire avec les questions se trouvant dans les autres mémoires.

Je voudrais vous remercier très chaleureusement pour être venu ici aujourd'hui et pour nous avoir présenté un mémoire très complet et pour nous avoir expliqué certains points très délicats au sujet desquels on vous a posé des questions car c'était des points qui nous intéressaient. J'aimerais vous remercier aussi pour la belle représentation géographique que vous nous avez fournie en tant que groupe. Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup d'associations qui soient venues comme vous avec des représentants de partout.

Au nom de tout le Comité, je vous remercie encore une fois d'être venu ici aujourd'hui.

**M. Saunders:** Monsieur le président, avant que nous quittions, M. Hewitt voulait présenter quelques commentaires généraux au sujet de notre mémoire et du Livre blanc et, avec votre permission, et avec celle du Comité je me permettrai d'espérer que vous voudrez bien l'écouter.

[Texte]

• 1620

**The Chairman:** Yes. Mr. Hewitt.

**Mr. Hewitt:** Thank you, Mr. Chairman. I am from Quebec and we are in a real depression in the construction industry in Quebec. And of course, construction is largely dependent upon what other people are doing. We build for industry, mines and other facets of our business.

I have just returned from an eight-week trip to Japan and Australia. Here you are in Australia, full employment and virtually no inflation, relative to us, anyway; here you have a mining industry that is flourishing, hundreds of millions of dollars being invested. Here we have an iron industry in Quebec where the ore shipments are decreasing; here we are trying to make deals with Japan and in Quebec the companies will not invest the money because the White Paper is holding it up.

Everybody thinks, "Well, it is the attitude of separatism." I do not believe that one bit. It just makes me feel so badly to be in Japan and see the steel industry buying such large tonnages of coal from Australia and we think we are doing damn well in Canada because we are selling them a lot but we are not selling anything like they are buying elsewhere.

Very soon, Japan is going to produce more steel than the United States, I think it is this year or next year, and within five years they will be producing something over 150 million tons a year whereas in the United States it is 100 million or 110 million.

Then, think of costs. Here we have an iron industry in the north of Quebec. Think of what it costs for permafrost, 60 degree-below-zero temperatures: terribly expensive conditions.

Here you have Australia, for example the Hammersley iron mine which they are doubling: the only problem they have is that the railway gets washed out every year by a spring flood. It takes them less than two weeks to put it back; the temperatures are normal; they do not have all these high costs to contend with. We have to give incentives in Canada, if we want this money to come into our country.

And because mining is not going ahead in Quebec the way it was, we in the construction industry are suffering terribly: high unemployment; you talk about people, we have got

[Interprétation]

**Le président:** Oui, M. Hewitt.

**M. Hewitt:** Merci, monsieur le président. Je viens de Québec et nous sommes dans une phase de dépression véritable dans l'industrie de la construction au Québec. Et, naturellement, la construction dépend beaucoup de ce que les autres gens font. Nous construisons pour l'industrie, pour les mines et pour d'autres secteurs de nos affaires.

Je rentre d'un voyage de 8 semaines au Japon et en Australie. En Australie vous avez le plein emploi et pratiquement aucune inflation comparativement à ce qui se passe ici de toute façon; là vous avez une industrie minière florissante avec des centaines de millions de dollars d'investissement. Ici nous avons au Québec une industrie du minerai de fer dont les expéditions vont en diminuant; là on essaye de faire des marchés avec le Japon et au Québec les compagnies ne veulent pas investir d'argent car le Livre blanc les arrête.

Tout le monde pense: «et bien ceci est une attitude de séparatisme». Je n'en crois pas un mot. Cependant cela me fait de la peine de me trouver au Japon et de voir que l'industrie de l'acier achète des quantités aussi immenses de charbon à l'Australie et alors que nous pensons faire de bonnes affaires au Canada en leur vendant beaucoup, en fait, on s'aperçoit que nous leur vendons rien comparativement à ce qu'ils achètent ailleurs.

Très prochainement, le Japon va produire plus d'acier que les États-Unis; je crois que c'est cette année ou l'année prochaine; et dans les cinq prochaines années ils produiront au-dessus de 150 millions de tonnes par année alors qu'aux États-Unis on produit 100 ou 110 millions de tonnes.

Puis il faut songer au coût de production. Ici nous avons une industrie du minerai de fer dans le nord du Québec qui coûte terriblement du fait du pergélisol et des températures de 60 degré sous zéro.

En Australie, par exemple, les mines de fer de Hammersley qui va doubler sa production ne rencontrent que comme problème le fait que le chemin de fer est inondé cette année par une inondation du printemps. Il leur faut moins de deux semaines pour remettre les choses en état des températures sont normales par conséquent il n'y a pas tous ces coûts élevés. Il nous faut donner des motivations au Canada si nous voulons que cet argent rentre dans notre pays.

Et du fait que l'industrie minière ne va pas de l'avant au Québec comme c'était le cas dans le passé, nous, dans l'industrie de la construction, en subissons terriblement les



[Text]

wonderful working people in Quebec; we can match anybody anywhere in the world. The thing is that we have told "capital", "We do not want you". Capital can go where it is welcome. It just makes me feel so badly to see all this investment going there. I know several big projects in Quebec right now which are being held up because of this damn White Paper on taxation. I think it is terrible.

**The Chairman:** You would agree that the sooner that this Committee can produce a report, Mr. Hewitt, the better for all concerned.

**Mr. Hewitt:** Yes. And when you say that, if it is a good thing, we are going to keep people; if it is not,...

**The Chairman:** I thank you for your statement, Mr. Hewitt. Let me say in acknowledging it, that the Committee is not unaware of the views you have expressed on this point and the seriousness of the exercise we are all involved in. Others have expressed similar sentiments before us and we are hoping to be able to conclude our hearings shortly so that we can get down to the serious business of putting together a report.

I hope it will remove the uncertainties which some sections of the business community are concerned about. Equally, I hope it will meet the kind of points you mentioned with respect to development and enterprise.

**Mr. Saunders:** Thank you, Mr. Chairman. On behalf of my colleagues, may I thank you for being attentive and asking us the questions we hoped would be asked.

**The Chairman:** The representatives of the National House Builders Association are with us right now. We are very pleased to welcome you to the Standing Committee on Finance, Subcommittee B, and to consider with you the brief which you have prepared on the proposals for tax reform. I believe you would like to make a brief opening statement, Mr. Johnson, and ask other members of your delegation to do likewise.

[Interpretation]

conséquences: le taux de chômage est élevé alors que le personnel de cette industrie au Québec est aussi compétent que celui que vous pouvez trouver ailleurs dans le monde. En fait c'est que nous avons dit au capital que nous n'en voulions pas le capital peut se rendre où on l'accueille. Cela me fait mal au cœur de voir tous ces investissements qui sont fait là-bas alors que je connais plusieurs grandes installations au Québec qui à l'heure actuelle ne peuvent progresser du fait de ces propositions de réforme fiscale du Livre blanc. Je pense que cette situation est déplorable.

**Le président:** Ne pensez-vous pas que le plutôt que le présent comité pourra fournir un rapport, M. Hewitt, le mieux que cela sera pour toutes les personnes concernées.

**M. Hewitt:** Oui. Et lorsque vous dites cela, s'il s'agit d'une bonne affaire, nous conserverons nos gens; sinon...

**Le président:** Je vous remercie de votre exposé, M. Hewitt. Permettez-moi de vous dire que leur comité n'est pas sans avoir connaissance des opinions que vous avez exprimées à ce sujet ni sans avoir conscience de l'importance de l'étude que nous faisons tous, de ces questions, de ces problèmes où nous sommes tous impliqués. D'autres témoins ont exprimé les mêmes opinions ici au comité et nous espérons pouvoir terminer nos auditions bientôt afin de pouvoir entreprendre un travail sérieux de l'établissement d'un rapport.

J'espère que ce dernier éclaircira certaines questions où l'incertitude règne et qui inquiète certains secteurs des affaires. J'espère qu'aussi ceci répondra à certaines des questions que vous avez soulevées en rapport avec l'expansion et l'esprit d'entreprise.

**M. Saunders:** Merci, monsieur le président. Au nom de mes collègues, me permettez-vous de vous remercier d'avoir accorder toute votre attention à ce que nous avons exposé et de nous avoir posé des questions que nous espérons que vous poseriez.

**Le président:** Les représentants de l'Association nationale des constructeurs d'habitation viennent d'arriver. Nous sommes fort heureux de vous souhaiter la bienvenue auprès du sous-comité B du Comité permanent des finances et nous serons heureux d'étudier avec vous le mémoire que vous avez préparé sur les propositions de réforme fiscale. Je crois que vous désirez présenter une courte déclaration d'ouverture, M. Johnson, puisque vous voudrez demander à d'autres membres de votre délégation de faire de même.

## [Texte]

We have discussed the ground rules so far as brevity and relevance are concerned. I have also indicated to you that I think it would be very helpful to the Committee if you could state what the main things are that you would like to be questioned on without summarizing the whole brief. Perhaps you could now introduce the members of your delegation to us. Mr. Johnson.

**Mr. S. Eric Johnson (President, National House Builders Association):** Mr. Chairman and gentlemen, thank you indeed for this opportunity to appear before you in support of our brief which we submitted some months ago.

That brief is not of a highly technical nature in matters of finance. This delegation is not seeking to impress you with its highly technical financial qualifications except, perhaps, in one special way. Three of the four of us here are builders and between us we bring to you 104 years of experience in the residential construction industry in all its forms.

Our fourth member brings his special knowledge of the building materials manufacturing industry which is so closely bound up in the economic welfare of residential construction. Mr. Chairman and gentlemen, may I introduce Harold G. Shipp, President of the Shipp Corporation, a private company long experienced in single, multiple and highrise residential construction and land development. Mr. Shipp is the First Vice-President of the National House Builders Association.

● 1630

Mr. Keith Morley is the President of Costain Estates Limited, a public corporation, working in the field of single and multiple housing, with extensive land development interests in a number of different areas. Mr. Morley is the Vice-Chairman of NHBA's Residential Development Council.

Next is Christopher Jones, a manufacturer, representative of the General Manager and Secretary of a nationwide used building materials company. Mr. Jones also is and for the past four or five years has been the

## [Interprétation]

Nous avons étudié ensemble les règlements fondamentaux en ce qui concerne leur brièveté et la nature appropriée des questions que nous allons étudier. Je vous ai aussi indiqué qu'il serait fort utile pour le comité si vous vouliez bien indiquer quelles sont les questions principales ou vous aimeriez que l'on vous pose des questions sans résumer tout le mémoire. Peut-être que vous pouvez nous présenter maintenant les membres de votre délégation. Monsieur Johnson.

**M. S. Eric Johnson (président, l'Association nationale des constructeurs d'habitation):** Monsieur le président et messieurs, merci de nous avoir permis de comparaître devant votre comité pour apporter nos arguments en faveur du mémoire que nous vous avons soumis il y a quelques mois.

Ce mémoire ne constitue pas une étude hautement technique en matière de finances. Notre délégation n'a pas l'intention de vous en imposer par son savoir technique au point de vue finance sauf, peut-être, d'une façon toute particulière. Trois parmi les quatre de nos représentants ici sont des constructeurs et nous apportons ensemble 104 années d'expérience dans l'industrie de la construction domiciliaire sous toutes ses formes.

Notre quatrième membre est un spécialiste en matière d'industrie manufacturière de matériaux de construction d'un domaine qui est si intimement lié à la bonne marche économique des constructions résidentielles domiciliaires. Monsieur le président et messieurs, me permettez-vous de vous présenter M. Harold G. Shipp, président de la *Shipp Corporation* une société privée qui travaille depuis longtemps dans le domaine de la construction domiciliaire des maisons uniques, individuelles, multiples des immeubles résidentiels élevés ainsi que dans le domaine de l'aménagement des terrains. M. Shipp est aussi le premier vice-président de l'Association nationale des constructeurs d'habitation.

M. Keith Morley est lui président de la *Costain Estates Limited*, une société publique et travaillant dans le domaine de la construction des maisons simples et multiples et qui s'occupe aussi énormément d'aménagement de terrain dans un certain nombre de domaines différents. M. Morley est vice-président du Conseil d'expansion domiciliaire de l'Association nationale des constructeurs d'habitations.

Et puis je vous présente M. Christopher Jones, fabricant et représentant du directeur général et secrétaire d'une compagnie de matériaux de construction utilisés dans tout le pays. M. Jones est et a été pendant les



## [Text]

honorary Treasurer of our industry Association.

My name is Eric Johnson and I am the President of a small, private corporation, S. Eric Johnson Limited. Building and land development is our work. I am President of the National House Builders Association. For my sins I suppose I contribute some 45 years of that 104-years experience which we put before you, and we hope to have you call upon it.

Also supporting us are Mr. Bernie Bernard, our Executive Vice-President of some ten years standing, and William McCance, professional engineer and our Director of Research. Gentlemen, that is our delegation.

We are one of the largest single industry organizations to appear before you, with a direct membership of some 4,500 people—builders dispersed in every sizeable area from Victoria, British Columbia to St. John's Newfoundland in every phase of land development, apartment building, multifamily and single home construction. The National House Builders Association is truly representative of this industry.

Immediately preceding us there have appeared before you representatives of the general and commercial construction sectors of the building industry. I am particularly anxious that you understand the wide difference between these sectors of such a closely-related industry.

First, we are supplying one of the three basic needs of human existence—shelter. Our concern is with the provision of a man's home and you will realize, quite rightly, that this is a matter which deeply interests and concerns all Canadians as well as this industry. This concern responds with alacrity to any matters which impinge or threaten to impinge upon a man's home, be he a homeowner or a renter.

There are proposals in the White Paper which directly affect this matter and in our submission we would ask you to understand that though it is presented by an industry organization it carries with it the opinions and support of hundreds of thousands of present and future homeowners and renters who

## [Interpretation]

quatre ou cinq dernières années trésorier honoraire de notre association dans notre industrie.

Mon nom est Eric Johnson et je suis président d'une petite société privée la *S. Eric Johnson Limited* notre domaine de travail est celui de la construction et de l'aménagement des terrains. Je suis président de l'Association nationale des constructeurs d'habitations. Pour mes péchés, je suppose, je contribue pour quelques 45 années de 104 années d'expérience totale que nous vous apportons et qui nous l'espérons pourront vous être de quelque utilité.

Pour nous soutenir aussi nous avons ici M. Bernie Bernard, notre vice-président exécutif qui a quelques dix années d'expérience et M. William McCance ingénieur professionnel et notre directeur des recherches. Messieurs, c'est là notre délégation.

Nous sommes l'une des organisations les plus importantes dans le domaine d'une même industrie qui comparait devant votre Comité; nous avons quelques 4,500 membres, constructeurs, qui se répartissent dans toutes les régions de Victoria en Colombie Britannique jusqu'à Saint-Jean à Terre-Neuve et qui travaillent dans tous les secteurs de l'aménagement des terrains, de la construction des appartements, de la construction des logis multi-familiaux et des maisons particulières. L'Association nationale des constructeurs d'habitations est vraiment une organisation qui représente cette industrie.

Tout de suite avant que nous nous présentions devant votre Comité, vous avez eu les représentants de secteurs généraux et commerciaux de la construction dans le cadre de l'industrie de la construction. J'aimerais que vous compreniez bien la différence qui existe entre ces secteurs dans une industrie où tout est si étroitement lié.

Tout d'abord, nous fournissons l'un des besoins essentiels de l'existence humaine, à savoir l'abri, le logement. Nous cherchons à fournir à la personne sa maison et vous vous rendez compte, avec beaucoup de justesse, qu'il s'agit là d'une question qui intéresse de très près tous les Canadiens tout autant que notre industrie elle-même. Par conséquent, nous réagissons avec vivacité devant toutes les questions qui peuvent toucher aux menaces de domicile des gens qu'il s'agisse d'un propriétaire ou d'un locataire.

Il y a des propositions dans le Livre blanc qui touchent directement cette question et, dans notre mémoire, nous aimerions que vous preniez conscience que bien que ce dernier ait été présenté par une organisation représentant l'industrie, il s'agit là en fait de la traduction des points de vue et que nous avons

## [Texte]

are our market and with whom we are daily in the closest contact.

Secondly, our products are paid for from disposable income, the after-tax, after pension, after union dues, after welfare fund, after real estate taxes, after education taxes, after food, after clothing contributions and so on. This has to be considered as a vital factor in considering our industry and represents a very different state of affairs to that which exists in other sectors of the industry. This makes the shelter industry and matters affecting it a real personal concern of our customers and of builders alike.

Thirdly, although we are a large and dynamic industry directly contributing \$3.25 billion to Canada's GNP, and in 1969 produced 210,000 starts for shelter, we are not an industry of giants. On the fingers of two hands we can number the corporations who each produced 1,000 units or .5 per cent of the total annual production last year. What is to be clearly seen from this, gentlemen, is that our industry is composed to an extremely significant degree of small builders, subcontractors and suppliers.

In point of fact, it is this remarkable feature of the residential construction industry which gives it its resilience, flexibility, adaptability, mobility and, above all, a highly competitive viability which reflects so favourably upon the Canadian public in the provision of its shelter requirements.

In all that has been said and written of the White Paper and all the arguments which have ranged across its many facets, surely the one fact that seems to have emerged most clearly is that the proposals strike hardest at the small businessman.

It follows then that the residential construction industry is a prime target for such proposals and this, plus the highly capital intensive nature of our industry, leaves us and the Canadian home-owner very vulnerable to some of the White Paper's proposals. These can mean only, in the most capsuled form, that the cost of shelter must rise appreciably, that mortgage funds, particularly for investment properties, will be more difficult to attract and obtain than ever before. This, gentlemen, at a time when every level of Government and this industry is bending

## [Interprétation]

l'appui de centaines de milles de propriétaires et de rentiers actuels ou futurs qui représentent notre marché et avec lesquels nous sommes en contact quotidien le plus étroit.

En deuxième lieu, il faut faire remarquer que nos produits sont payés à partir des revenus disponibles après que les impôts, les pensions, les cotisations de syndicat, le fonds de bien-être, les taxes immobilières, les taxes scolaires, ont été acquittées, après que la nourriture et le vêtement etc. ont été payés. Il faut considérer qu'il s'agit là d'un facteur essentiel lorsqu'on étudie notre industrie et qu'il y a là une situation qui est fort différente de celle des autres secteurs de l'industrie. Ceci par conséquent, fait de l'industrie domiciliaire et des questions qui s'y rapportent un domaine où les clients et les constructeurs ont un intérêt véritable personnel.

Troisièmement, bien que nous constituions une industrie importante et dynamique qui contribue directement pour 3.25 milliards de dollars aux produits nationaux bruts du Canada et qu'en 1969, nous ayons commencé 210,000 habitations, nous ne constituons pas une industrie de géants. Nous pouvons compter sur les doigts des deux mains le nombre de sociétés qui individuellement ont fabriqué mille unités ou .5 p. 100 de la production annuelle totale l'année dernière. Par conséquent, ce qu'il faut en conclure c'est que, messieurs, notre industrie se compose d'énormément de petits constructeurs, sous-entrepreneurs et fournisseurs.

En fait, c'est cette caractéristique remarquable de l'industrie de la construction domiciliaire qui lui donne sa souplesse, sa flexibilité, son adaptabilité, sa mobilité et, surtout, sa viabilité concurrentielle qui a des conséquences si bénéfiques pour le public canadien qui répond si bien à ses besoins.

Dans tout ce qui a été dit ou écrit au sujet du Livre blanc et dans tous les arguments qui ont été avancés au sujet des différents faits qui y étaient exposés il ressort, très certainement, clairement ce fait que ces propositions de réformes fiscales touchent le plus durement la petite entreprise.

Par conséquent, l'industrie de la construction domiciliaire se trouve être une cible de choix et par conséquent est touchée le plus par ces propositions compte tenu aussi de ce que notre industrie demande énormément de capitaux et, par conséquent, nous sommes ainsi que le propriétaire canadien très vulnérables aux coûts que portent certaines propositions du Livre blanc. Tout ceci ne peut que signifier, en résumé, que le coût de l'habitation va devoir s'élever d'une façon très importante, que les fonds affectés aux hypothèques, particulièrement en ce qui concerne les inves-



**[Text]**

every effort to find ways and means of lowering the costs of housing and providing more of it, would be a crushing blow which, frankly, we cannot believe it is the intention of the government to deliver.

From there, gentlemen, I would close my opening remarks. My colleagues, who would be pleased to help in answering your questions, may have some further comment in touching upon specific matters which you may raise.

**The Chairman:** Mr. Johnson, you indicated to me that one or two of your members would like to highlight certain aspects, which you have not done, and I think it would be helpful to us if it were done now.

**Mr. H. Keith Morley Vice-Chairman, National House Builders Association):** Mr. Chairman in the matter of equity versus fixed income investments, in the present decade Canada requires something like 2.1 million housing units, which is 600,000 more than in the sixties. The industry can produce these but only if the money is available for mortgages.

Building for home ownership or rental is complex and difficult enough already and we feel we cannot afford to have additional restrictive legislation and regulations. In fact there is an obvious case to be made for making home ownership and funds for residential construction more attractive.

Unfortunately the White Paper proposals appear to provide an incentive for equity investment to the detriment of the fixed income investment represented by mortgages.

Our submission therefore, you will notice, urges strongly that incentives be introduced to promote an increase in mortgage investment funds and any action which will curtail the growth of this should be avoided.

**Mr. Harold G. Shipp (First Vice-President, National House Builders Association):** Mr.

**[Interpretation]**

tissements dans les propriétés seront beaucoup plus difficiles à obtenir et à attirer que par le passé. Ce fait, monsieur, au moment où tous les paliers du gouvernement et au sein de notre industrie nous nous efforçons par tous les moyens de faire baisser les coûts du logement et de fournir plus de logements, serait un coup écrasant que, nous le croyons vraiment, le gouvernement n'a pas l'intention de nous assener.

Ici, messieurs, je terminerai mes remarques d'ouverture. Mes collègues, qui seront heureux de se mettre à votre disposition pour répondre à vos questions, ont peut-être d'autres commentaires à ajouter en ce qui concerne certaines questions particulières que vous aimeriez soulever.

**Le président:** Monsieur Johnson, vous m'avez dit que l'un ou deux de vos membres aimeraient souligner certains aspects que vous n'avez pas soulignés et je crois qu'il serait utile pour nous que ceci soit fait maintenant.

**M. G. Keith Morley (vice-président, l'Association nationale des constructeurs d'habitations):** Monsieur le président en ce qui concerne cette question de comparaison entre les investissements en action, obligation comparativement aux investissements en un revenu fixe, dans les dix années actuelles, le Canada a besoin de quelque 2.1 millions d'unités d'habitation ce qui représente 600,000 unités de plus que dans les années soixantes. L'industrie peut fournir ces unités mais uniquement à condition que l'argent soit disponible pour les hypothèques.

Il est déjà assez difficile de construire des domiciles devant servir de propriétés ou être loués et nous croyons que nous ne pourrions supporter les contraintes apportées par de nouvelles législations et de nouveaux règlements. En fait, il s'agirait au contraire de rendre la propriété des habitations plus attrayante et rendre les fonds pour la construction domiciliaire plus abordables.

Malheureusement, les propositions du Livre blanc semblent favoriser l'investissement en portefeuille d'action et de défavoriser les investissements à revenu fixe que représentent les hypothèques.

Notre exposé, mémoire, par conséquent, vous le remarquerez plaide avec vigueur pour que l'on apporte des motivations à l'expansion, pour que l'on favorise une augmentation des fonds investis en hypothèque et toutes mesures qui s'opposeraient à cette ligne de conduite devraient être évitées.

**M. Harold G. Shipp (premier vice-président, l'Association des constructeurs d'habita-**

*[Texte]*

Chairman, if I might go on from where Mr. Morley left off and make recognition of the fact that the White Paper suggests that it will be the avowed intention to shift the burden of taxation to the middle-income group. We suggest that this may have a decided effect on the ability of this group to purchase housing on their own account.

I am sure we need not suggest the importance to you of having the economic climate continue so that many income-producing Canadians can afford to provide housing without the necessary high subsidy that is required which, as has been suggested, runs from the purses of your government here, the provincial and municipal governments as well, by CMHC stated statistics, as high as \$38,400 per public housing unit provided over the proposed life span of that home.

Referring to capital gains, Mr. Chairman, the only comment we would make is in respect of a remark made in the House of Commons on May 15 when Mr. Benson, in answer to a question arised by Mr. Alexander, said it was not his intention, if the capital gains tax is ultimately enacted by Parliament, to tax gains on ordinary homes—for homes which you and I live in. We cannot help but endorse the importance of that statement.

• 1640

If we do support you, however, or the proponents of the White Paper, perhaps some sort of capital gains tax might be applied to cure the curse of the residential construction industry, specifically, the land speculator who places himself in the path of progress and development and uses no technical skills, comparatively small funds, providing no jobs and no added taxes, who options acreage both large and small and reaps rewards far in excess of reasonable entitlement for the outlay and effort involved.

This particular group of people have cost the public millions and millions of extra dollars for their housing and it is not too late,

*[Interprétation]*

**tions):** Monsieur le président, si vous me permettez de continuer à la suite de ce que M. Morley a dit et de faire remarquer que le Livre blanc préconise et avoue que l'on a l'intention de faire porter, de transférer le fardeau, la charge fiscale par le groupe possédant des revenus moyens. Nous disons, dans cette optique, que ceci pourrait avoir des conséquences très nettes, très défavorables sur les possibilités qu'a ce groupe de s'acheter son propre logement.

Je suis bien certain que nous n'avons pas besoin d'insister sur l'importance qu'il y a de continuer à avoir un climat économique favorable qui permet à de nombreux Canadiens ayant un revenu de se procurer des logements sans devoir faire appel à ces importantes subventions qui proviennent des fonds du gouvernement ici, de même que des fonds des gouvernements provinciaux et municipaux comme l'indiquent les statistiques de l'Association nationale des constructeurs d'habitations et qui peuvent s'élever jusqu'à \$38,400 par unité publique de logement sur la durée de vie prévue, pour cette habitation.

Pour en revenir aux gains sur le capital, monsieur le président, le seul commentaire que nous ferions se rapporte à une remarque présentée à la Chambre des communes le 15 mai à savoir que M. Benson lorsqu'il répondait à une question soulevée par M. Alexander a déclaré que ce n'était pas son intention—dans le cas où l'impôt sur les gains de capital serait en fin de compte décidé par le Parlement—d'imposer les gains concernant les logements ordinaires, les habitations dans lesquelles vous et moi nous vivons. Nous ne pouvons que nous ranger à ce même avis. Pour nous il s'agit là d'une déclaration de la plus haute importance.

Si nous vous appuyons, cependant, ou si nous appuyons les propositions du Livre blanc, peut-être, que l'on pourrait appliquer quelque genre d'impôt sur les gains de capital qui permettrait de remédier à cette calamité de l'industrie de la construction domiciliaire, à savoir ces opérations de spéculateurs sur les terrains qui barrent le chemin du progrès et de l'expansion, qui n'ont aucune compétence technique et très peu de fonds, qui ne fournissent aucun travail ni aucun impôt supplémentaire, qui font des options sur des surfaces de terrain tant petites qu'importantes et qui récoltent des bénéfices bien plus grands que ce qui serait raisonnable vu ce qu'ils y ont mis au point de vue dépenses et capital.

Ce groupe particulier de gens a coûté au public des millions et des millions de dollars supplémentaires dans le cas des logements, il



[Text]

we suggest, to recognize the difference between a speculator and a *bona fide* developer as we purport ourselves to be and act accordingly.

My last point, Mr. Chairman, is the depreciation allowances and we suggest that we do not think we, as a specific industry, should be burdened with disallowed depreciation allowances. We feel that a loss on one particular phase of one's operations should and could continue to be written off against a more profitable side. I do not think anybody goes into business with an intended or planned loss, not for long.

Some mention has been made of the professional individual who buys a residential property for the purposes of taking the depreciation, thereby avoiding personal income taxes. This might be something that might be considered as an abuse, but we suggest, Mr. Chairman, that this particularly in the smaller communities across this great land, provides an untold amount of residential housing units which might not be provided if the continuance of this device, if you will, were disallowed. We suggest that the professional man, the doctor or the like, who embarks on this road of sin, as somebody has suggested, perhaps that it soon catches up to him because profits start to come in and he has to keep buying to keep himself out of a taxable position. He thereby continues to provide housing accommodation, not at governmental expense and in the event of such a gentleman's demise, you collect it in estate taxes. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Shipp. Does that complete the presentation?

**Mr. Johnson:** I want to have a word on the split tax rates or the proposal to abolish this and remind you that I have said we are an industry of small businessmen and the proposal to abolish the low rate on the first \$35,000 is one which would impose an enormous hardship on our industry where capital growth and equity in the business, as for our friends who appeared before us, is constantly reviewed by our friendly bankers where it is looked at for other purposes, not for bonding in our case, but by mortgage lenders who

[Interpretation]

n'est pas trop tard, nous le suggérons, pour reconnaître les différences entre un spéculateur et une personne qui est de bonne foi qui s'occupe d'aménagement car nous nous portons garants de le faire nous-mêmes.

Le dernier point que je veux faire remarquer, monsieur le président, concerne ces allocations pour amortissement et nous préconisons que nous ne devrions pas supporter, dans le cadre de notre industrie particulière ces déductions pour amortissement non approuvé, désapprouvé. Nous pensons qu'une perte au cours d'une étape particulière de l'exploitation devrait être et devrait continuer à être déduite de ce qui est obtenu à une étape peu profitable des opérations. Je ne crois pas que personne ait l'intention de se lancer dans les affaires en prévoyant ou en ayant l'intention de subir des pertes pendant longtemps.

On a parlé de cette personne professionnelle qui achète une propriété domiciliaire pour pouvoir obtenir l'amortissement et pour éviter ainsi l'imposition sur le revenu personnel. On peut considérer qu'il s'agit là d'une escroquerie mais nous pensons, monsieur le président, que cette opération particulière est située surtout dans des petites collectivités et dans notre grand pays l'établissement d'un nombre incalculable d'habitations résidentielles qui pourrait ne pas être créé si l'on empêçait, si vous le voulez, cette pratique. Nous pensons que le professionnel, le docteur ou quelqu'un de ce genre qui s'embarque sur cette voie du péché, comme quelqu'un l'a laissé entendre, il se retrouve rapidement dans une situation où il commence à faire des profits et s'il veut que ces derniers continuent à venir, il lui faut continuer à acheter pour ne pas se trouver lui-même dans une position où il lui faut acquitter des impôts. Par conséquent, il continue à fournir des logements qui ne sont pas au frais du gouvernement; et dans le cas de transfert par testament, vous récoltez ces impôts en impôts sur les biens transmis par décès. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, monsieur Shipp. Est-ce que ceci termine l'exposé?

**M. Johnson:** J'aimerais parler de la répartition des taux d'imposition ou de la proposition avancée afin d'abolir cette répartition et, comme je l'ai dit, en considérant que nous constituons une industrie composée de petites entreprises; cette proposition d'abolir le taux élevé sur les premiers \$35,000 est l'une de celles qui nuiraient énormément à notre industrie où la croissance du capital et le portefeuille d'actions qui, dans le cas de nos amis qui ont comparu devant nous, est continuellement examinée par des banquiers amis

*[Texte]*

want to see that our business is growing before they will lend us a little more this year than they did last year, if we are going to grow at all. If no other industry needs the facility of a split rate tax I think the residential construction industry undeniably does.

Very briefly and quickly, simply just look at a case of what happens and it is a case so typical of hundreds in the component parts of our industry. A small builder who builds 20 houses a year is working to the geographical, financial and physical parameters that are possible for him. Twenty houses selling at \$25,000 a piece; he has a \$50,000 turnover if he is a fairly efficient operator, he will earn 5 per cent or \$25,000 before taxes. After his present taxes, he will retain very nearly \$20,000. After the proposed new 50 per cent tax, he would retain \$7,475.

What options would be opened to this businessman merely to hold his present position? How could he operate to stand still financially against the new rate? Could he increase his prices on a product already too high for the largest part of his potential market? In this case, could he increase to \$40,000, that \$25,000 house? Impossible. Could he then build more houses? Thirty-two would be the number required to enable him to do this instead of 20. Gentlemen, he is already at his limit of physical and financial resources and without substantially increasing, his overheads for increased supervision and every other phase of his business which would take his earnings down. No, that option is not left to him.

It is clear, I think, what the answer is. He will say in the manner of our people, "To hell with the lot of it. I was a bricklayer before and I will be one again. I will work just 40 hours a week and I will earn \$14,250 a year instead of batting my head for 60 hours a week, worrying about my business and earning \$7,475." This, gentlemen, is just what will happen. You will see the elimination of the absolute lifeblood of our business and our industry, the small builder.

I say, gentlemen, on a personal note as a man who has spent 45 continuous years in

*[Interprétation]*

qui pour nous est examinée non pas pour nous fournir des sûretés, dans notre cas, mais est examinée par des prêteurs hypothécaires qui veulent savoir si notre entreprise est florissante avant de nous prêter un peu plus cette année que l'année dernière, qui veulent savoir si nous allons prospérer. S'il n'y a pas d'autre industrie qui a besoin de cette imposition selon des taux répartis, scindés, je crois que dans le cas de la construction domiciliaire nous en avons absolument besoin.

Pour exposer brièvement et rapidement la situation, examinons ce cas qui est celui de centaines de sections de notre industrie: un petit constructeur qui construit vingt maisons par année travaille dans le cadre géographique, financier et physique où il peut opérer. Ainsi, vingt maisons à \$25,000 chacune, et qu'il a un chiffre d'affaires de \$50,000 alors il constitue un exploitant assez efficace, il gagnera 5 p. 100 des \$25,000 avant toute déduction d'impôt. Dans le cadre de la pollution actuelle, il conservera près de \$20,000 après que l'on appliquera certaines positions nouvelles proposées de 50 p. 100, il ne conservera que \$7,475.

Que pourrait faire cet entrepreneur simplement pour rester dans sa situation actuelle? Pourrait-il augmenter ses prix sur un produit qui se vend déjà trop cher dans la plus grande partie du marché qui pourrait lui être ouvert? Pourrait-il, dans le présent cas, augmenter à \$40,000 le prix de ses maisons de \$25,000 à l'heure actuelle? C'est possible. Pourrait-il construire plus de maisons? Il lui faudrait construire 32 maisons au lieu de 20, monsieur, cet entrepreneur se trouve déjà à la limite de ses ressources matérielles et financières et il lui faudrait augmenter substantiellement ses frais généraux du fait de la surveillance accrue et des frais accrus dans tous les autres stades de son entreprise, ce qui réduirait ses gains. Par conséquent, cette dernière possibilité, cette dernière solution ne lui est pas offerte.

Je crois que la solution est claire: il dira comme le disent nos gens: Que le diable les emporte, j'étais maçon avant d'être entrepreneur et je reviendrai à mon ancien métier. Je travaillerai 40 heures par semaine et je gagnerai \$14,250 par année au lieu de me casser la tête pour travailler 60 heures par semaine, me faire du souci au sujet de mon entreprise et ne gagner que \$7,475. Ceci, messieurs est ce qui va arriver. Vous allez assister à la disparition de ce qui fait la vie même de notre travail de notre industrie, c'est-à-dire à la disparition du petit constructeur.

Je dirai, messieurs, pour ajouter une note personnelle à titre de travailleur qui a consa-



[Text]

this industry, I know what makes it tick. I ask you to accept the fact and think on it seriously. It is very, very important to Canada because Canada is going to need this industrious, highly competitive small builder from whom large builders also grow to see that Canada can grow also.

**The Chairman:** Thank you Mr. Johnson. Let us proceed now to questions. I recognize Mr. Goode.

**Mr. Goode:** Thank you, Mr. Chairman. I would just like to establish one thing first, Mr. Johnson. Are most house building companies Canadian corporations or are there many that are foreign-owned?

**Mr. Johnson:** To my knowledge, very few are foreign-owned. I cannot think of one offhand.

**A witness:** Monarch.

**Mr. Johnson:** Monarch, yes, one.

**Mr. Goode:** But it is a small percentage of the industry?

**Mr. Johnson:** It is infinitesimal.

**Mr. Goode:** So we are talking basically of a Canadian industry owned by Canadians. Is that so?

**Mr. Johnson:** Very, very much so.

**Mr. Goode:** You have already told us that most of the companies are closely-held; they are family-owned. We had an organization in front of us today that did a similar type of work. They are in the oil drilling business and they said to us that after conferring around the table they could only remember in the last 10 years or 15 years of two persons going into bankruptcy. Would you say the same thing of the home-building industry?

**Mr. Shipp:** No, I would say that a very large proportion of our people have and some have come back.

**Mr. Goode:** Would you say that the reason for the large number of failures is because the business is of a high-risk nature?

**Mr. Shipp:** Very much so and it requires very large amounts of capital.

[Interpretation]

cré 45 années de travail continu à cette industrie, que je sais ce qui fait fonctionner cette industrie: je vous demande d'accepter ce fait et d'y penser très sérieusement. Ceci est très important pour notre pays, car le Canada aura besoin de ces petits constructeurs industriels et hautement concurrentiels à partir desquels se forment les grandes entreprises de construction, c'est ce qui permet au Canada de prospérer aussi.

**Le président:** Merci, monsieur Johnson.

Passons maintenant aux questions. Je passe la parole à M. Goode.

**M. Goode:** Merci, monsieur le président, je voudrais tout d'abord m'assurer d'une chose, monsieur Johnson. Est-ce que la plupart des compagnies de construction sont des corporations canadiennes ou est-ce qu'il y en a beaucoup qui sont des corporations qui appartiennent à des étrangers?

**M. Johnson:** A ma connaissance, il y a peu de compagnies dont la propriété est étrangère je ne puis même pas en nommer tout de suite.

**Un témoin:** Monarch.

**M. Johnson:** Monarch, oui, c'en est une.

**M. Goode:** Mais il s'agit d'un très petit pourcentage de l'industrie?

**M. Johnson:** Un infime pourcentage.

**M. Goode:** Nous parlons donc fondamentalement d'une industrie canadienne qui est de propriété canadienne. N'est-il pas vrai?

**M. Johnson:** C'est très vrai.

**M. Goode:** Et vous nous avez déjà dit que la plupart de ces sociétés étaient privées, que c'étaient des sociétés de famille. Une organisation a comparu devant nous aujourd'hui qui faisait le même genre de travail. Il s'agissait d'une entreprise de forage de pétrole et elle nous a déclaré qu'elle ne pouvait se souvenir, dans les 10 ou 15 dernières années, que de deux personnes qui avaient fait faillite. Est-ce que vous pourriez dire que la même situation s'applique à l'industrie de la construction domiciliaire?

**M. Shipp:** Non, je dirais qu'une grande proportion de nos gens ont fait faillite et que certains se sont rétablis.

**M. Goode:** Est-ce que vous admettriez que beaucoup de ces échecs proviennent du fait qu'il s'agit d'affaires hautement risquées?

**M. Shipp:** Mais très certainement et elles requièrent de grandes quantités de capitaux.

## [Texte]

**Mr. Goode:** Yes. You would say then the second reason for these failures is perhaps lack of actual cash capital to get you over the bad times?

**Mr. Johnson:** Particularly the sporadic nature of the financing which we enjoy in this industry.

**The Chairman:** Excuse me. By way of clarification, Tom, this is your question but Mr. Shipp answered a substantial proportion and I wondered if he could, for the purposes of the Committee, be more precise? Are we talking about something that is more than 3 per cent a year or have you any ball park figures?

**Mr. Shipp:** I would suggest, Mr. Chairman, Mr. Jones, as a manufacturer might have more up-to-date statistics on how many of the firms they sell to cost-to-coast became insolvent. I would bow to Mr. Jones.

**Mr. C. G. Jones (Treasurer, National House Builders Association):** I can give you a ball park figure, I believe, Mr. Chairman. It has improved this last couple of years and it does vary by province, significantly.

Many builders, of course, are dependent on roll-over.

• 1650

If they are selling what they are working on now, they are getting enough cash to start something else. When the whole thing slows down to a stop, that is when we have the moment of truth, as it were. We did, in our business and I do not think we are any more or less efficient than many others, experience in terms of sales, losses due to bankruptcy and failure to be able to pay accounts in full of up to 7 to 8 per cent sales in some years within the last 12 years. I would say, the over-all average within the period for us, and I believe for a great many manufacturers, has been between 1 per cent and 2 per cent of their sales volume and with building supply dealers, of which I know a little, I would suspect their statistics might be a little higher than that; if that is any help.

**The Chairman:** Right, yes, thank you.

**Mr. Goode:** Would you, Mr. Johnson, say that most small house building organizations are incorporated?

## [Interprétation]

**M. Goode:** Oui. Diriez-vous, alors, que la deuxième raison de ces faillites est qu'il manquait peut-être de capitaux en espèces, en argent comptant et qui auraient permis de traverser les périodes de crise?

**M. Johnson:** Cette seconde raison est particulièrement due au fait que l'industrie du financement dont nous profitons est de nature sporadique.

**Le président:** Veuillez m'excuser pour éclaircir les choses, comme il s'agit là d'une question à laquelle vous pouvez répondre mais M. Shipp a déjà répondu à une grande partie de celle-ci et je me demande s'il pourrait, aux fins du Comité, se montrer plus précis? Parlons-nous de quelque chose comme 3 p. 100 par année ou avez-vous des chiffres plus précis?

**M. Shipp:** Je suggérerais, monsieur le président, de demander à M. Jones qui est un fabricant de répondre à cette question car il se peut qu'il ait des chiffres plus récents au sujet du nombre d'entreprises qui se vendent de côte en côte à la suite de leur insolvabilité. Je m'adresserai donc à M. Jones.

**M. C. G. Jones (trésorier à l'Association nationale des constructeurs d'habitations):** Je puis vous fournir, je le crois, un chiffre précis, monsieur le président. Il y a eu une meilleure action dans ce domaine depuis quelques années et ce chiffre varie suivant la province d'une façon assez importante.

Plusieurs constructeurs, naturellement, dépendent du «roulement».

S'ils arrivent à vendre ce qu'ils construisent pour le moment, ils auront assez de liquidité pour de nouvelles entreprises. Lorsque les affaires se ralentissent pour atteindre le point mort, c'est le moment de la vérité. Dans notre secteur, et je crois que nous ne sommes pas moins efficace que d'autres, nous avons éprouvé, sur le plan des ventes des pertes provenant de la faillite ou de régler des comptes qui représentaient 7½ p. 100 des ventes pendant certaines des douze dernières années. Je vous dirai que la moyenne d'ensemble pour nous et je crois que c'est le cas de bien d'autres fabricants, c'est situé entre 1 et 2 p. 100 du chiffre d'affaires et pour ce qui est des négations matérielles de construction que je connais assez bien, je suppose que leurs statistiques sont un peu plus élevées.

**Le président:** Bon, je vous remercie.

**M. Goode:** Pensez-vous monsieur Johnson que la plupart des petites entreprises de construction sont incorporées?



[Text]

**Mr. Johnson:** No, I would not, not the small.

**Mr. Goode:** Would you say that most of the members of your Association are limited companies?

**Mr. Johnson:** It might be about 60-40.

**Mr. Goode:** So in general the highest percentage are incorporated companies?

**Mr. Johnson:** I think so, yes.

**Mr. Goode:** They are closely-held?

**Mr. Johnson:** They are very closely-held, yes.

**Mr. Goode:** The point I was getting at, doing away with the \$35,000 or 21 per cent tax, the split taxes you referred to, this is now going to eliminate your cashflow a great deal, is it?

**Mr. Johnson:** Very great.

**Mr. Goode:** To most of the people in your organization. Consequently, if there are recommendations to be given and I think you heard the presentation earlier this afternoon of the commercial construction industry referring to deferred tax—I might say I brought this up myself in the House of Commons on December 1. A deferred tax then would be, perhaps, a second choice. Of course, you would like the \$35,000, 21 per cent to remain, but it would perhaps be a second choice to you rather than what is suggested in the White Paper, would it not?

**Mr. Johnson:** It would be a reluctant second choice, only as against complete abolition, a position to which we would have to retire, but we are strongly pressing for the retention of the split rate.

**Mr. Goode:** Yes, fine. Could I look at this alternative for a minute and ask you some details about it? On a deferred tax system, do you have any thoughts how long a tax should be deferred?

**Mr. Johnson:** No, I do not. It depends on so many things, not my opinion. How much do you want to grow? This is growth money that we are talking about. This deferred money or the lower rate of tax is only creating the reserve. In such a highly capital intensive industry as ours, what would have satisfied you with growth seven or eight years ago, today double that sum would bring you no further forward, I should think; if you understand what I mean, Mr. Goode.

[Interpretation]

**M. Johnson:** Non, je ne pense pas, du moins en ce qui concerne les petites.

**M. Goode:** Pensez-vous que la plupart des membres de votre Association sont des sociétés limitées?

**M. Johnson:** La proportion est d'environ de 60-40.

**M. Goode:** Donc, en général, la plupart sont des sociétés incorporées?

**M. Johnson:** Oui, je le pense.

**M. Goode:** S'agit-il de sociétés fermées?

**M. Johnson:** Certainement.

**M. Goode:** Ce que j'essaye de voir, en faisant abstraction des \$35,000 ou de l'impôt de 21 p. 100, de l'impôt partagé dont vous nous avez parlé, si cela va réduire considérablement votre capacité de financement?

**M. Johnson:** Considérablement, c'est le mot.

**M. Goode:** Pour la plupart des membres de votre organisation. Aussi, il faut faire des recommandations; je crois que vous avez pu entendre les représentants de l'industrie de la construction cet après-midi en ce qui concerne l'ajournement d'impôt, moi-même j'ai porté cette affaire à la Chambre des communes le 1<sup>er</sup> décembre; un ajournement d'impôt constituerait peut-être une seconde solution. Bien sûr, vous voulez maintenir les \$35,000 ou l'impôt de 21 p. 100 mais ce serait pour vous un pis aller par rapport aux propositions du Livre blanc, n'est-ce pas?

**M. Johnson:** Nous l'accepterions à contre-cœur pour éviter l'abolition complète, mais nous demandons instamment le maintien du taux d'impôt scindé.

**M. Goode:** Pourrais-je examiner ces deux possibilités un instant et vous demander plus de détails en cette matière? Dans le contexte d'un ajournement d'impôt, avez-vous une idée quant à la période d'ajournement qu'il faudrait établir?

**M. Johnson:** Non cela dépend de tellement de facteurs. Nous parlons ici de sommes consacrées à l'expansion. L'ajournement ou le taux d'impôt plus faible ne fait que créer une réserve. Dans une industrie telle que la nôtre, le double de ce qui nous aurait permis de connaître un essor il y a 7 ou 8 ans ne nous mènerait nulle part, aujourd'hui; si vous voyez ce que je veux dire, monsieur Goode.

[Texte]

**Mr. Goode:** Fine. If I may pursue this a little further, would you suggest that there be a lid on the amount of tax referral that you could have? In other words, should corporations making \$1 million a year, have the same rights to defer as a small company making \$35,000 or \$40,000 a year? Would you suggest that any deferral might be directed towards the smaller company?

**Mr. Johnson:** I think so up to, and possibly we could envisage, a cutoff point.

**Mr. Goode:** My last question on this particular subject, could you foresee a reasonable rate of interest on this deferred tax to offset what the government would have to borrow in the markets itself?

**Mr. Johnson:** In our industry, we are used to paying for money with which to operate one way or another. Presuming that the government would be a very benign lender, if you think they are lending, Mr. Goode, I do not like the tone of this conversation at all. It is not one of our thoughts. It is almost like "When did you stop beating your wife?"

**Mr. Goode:** I will go on. You suggest in your brief that some tax incentives should be given to persons and companies placing mortgages on private homes and revenue property. I would like to pursue this a little bit further. I take it that you mean by incentives you would say that some interest received by companies putting mortgages on would receive tax incentives. In other words, they would not pay full tax on it. I take this is your point of view?

**Mr. Morley:** Yes, that is one way of doing it.

**Mr. Goode:** If this is the case, would you suggest this be only on new properties or on all properties?

**Mr. Morley:** Well, it depends what you want to achieve. I think if you could do it only on new property it would certainly help and at the present moment, of course, it is absolutely essential that some help be given.

**Mr. Goode:** You think this would be an incentive even if the government only did it for a few years. To get over the effects of the White Paper this might be an incentive?

[Interprétation]

**M. Goode:** Parfait. Si vous me le permettez, j'aimerais approfondir cette question, pensez-vous qu'il faudrait fixer un plafond au montant d'impôt différé? Autrement dit, les sociétés dont le chiffre d'affaires s'élève à un million de dollars par an devraient-elles avoir les mêmes droits quant à l'ajournement que les petites entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas \$40,000 par an? Pensez-vous que l'ajournement devrait être plus favorable aux petites entreprises?

**M. Johnson:** Je le pense. Nous pourrions étudier la façon de délimiter cela.

**M. Goode:** J'aurais une dernière question à vous poser à ce sujet? Quel serait d'après vous le taux d'intérêt raisonnable sur cet ajournement d'impôt afin de compenser les intérêts que le gouvernement aurait à payer sur les emprunts qu'il se verrait forcé de faire?

**M. Johnson:** Dans notre secteur, nous avons l'habitude de payer l'argent qui nous permet d'assurer nos opérations, d'une façon ou d'une autre. A supposer que le gouvernement soit un acheteur bien intentionné, si vous pensez que le gouvernement doit leur prêter de l'argent, je n'aime pas la tournure que prend cette conversation. Tout cela ne correspond pas du tout à notre opinion sur la question.

**M. Goode:** J'aimerais poursuivre. Vous proposez dans votre mémoire que les individus ou les sociétés donnant une hypothèque sur des maisons privées ou des biens immobiliers devraient avoir des dégrèvements fiscaux. J'aimerais approfondir cette question. Si je comprends bien, vous voulez dire que les intérêts reçus par les sociétés d'hypothèque devraient être dégrévés. Autrement dit, ils ne paieront pas tout l'impôt sur ces intérêts. Est-ce là votre point de vue?

**M. Morley:** Oui, c'est là une façon.

**M. Goode:** En ce cas, pensez-vous que cela devrait se limiter aux propriétés neuves ou cela pourrait-il porter sur toutes les propriétés?

**M. Morley:** Cela dépend du résultat que vous voulez atteindre. Toutefois, si vous pouviez le faire pour les nouvelles propriétés, ce serait certainement une aide précieuse à l'heure actuelle.

**M. Goode:** Pensez-vous que ce serait une mesure d'encouragement même si le gouvernement la limitait à quelques années. Pour diminuer l'impact des propositions du Livre blanc, serait-ce une mesure d'encouragement?



[Text]

**Mr. Morley:** That is possible. I think probably the money supply and the cost of money are two very much related matters. At the present moment, there is a pretty good supply of money for the market that will absorb it. In fact, at the present time, if the government came in with a large sum of money, it would not necessarily be taken up because of the cost of the money. So that this proposal to give some tax relief on mortgage money or mortgage income does two things. It introduces a great supply of money but it also has an effect of reducing the effective rate and this, perhaps, could be a more important matter of the two at this time.

**Mr. Goode:** Fine, if I then may just cover one more subject, depreciation allowances. You go into depreciation allowances, and I am not particularly in favour of what the White Paper says, but if there were concessions to be given on depreciation allowances, perhaps they should be only on new buildings. Would you agree with this?

**Mr. Shipp:** Again, as Mr. Johnson said in regard to the last question you directed to him, Mr. Goode, we see no reason why the residential construction industry should be sought out as being separate and apart from any other phase of the economy at all as to why we should not be allowed full depreciation as all other groups are now. As to whether you were going to have a scale deal, where just new things would be disallowed, I think this would be unfair because I feel that the economics perhaps of a lot of deals that have been put together just in the last few months, even, or in the last few years would suffer and become very risky ventures were that to be abolished at some date within the next few months or some time next year.

**Mr. Goode:** The point, in your brief and in your statement was that doing away with all depreciation allowances is going to hurt new construction and consequently hurt your industry, but indeed, if the depreciation allowances were allowed on new, even though they were not allowed on the old, they would certainly help your industry to recover.

**Mr. Shipp:** Yes, I agree with that, but why go back and take them off residential buildings that have been built for investment heretofore when there is no suggestion that we can see in the White Paper of taking depreciation off with somebody who builds a plant, say. Why have we been selected?

**Mr. Goode:** Fine. I admire your point of view. You spoke about capital gains tax on homes and there is no doubt that you are

[Interpretation]

**M. Morley:** C'est possible. Je pense que l'offre d'argent et le coût de l'argent sont deux éléments étroitement liés. A l'heure actuelle, les offres de financement sont assez bonnes sur le marché. En outre même si le gouvernement devait offrir de grands montants, à présent ils ne seraient peut-être pas acceptés à cause de l'intérêt. Aussi, cette proposition visant à dégrever les revenus d'hypothèque amène deux résultats. Elle gonfle l'offre monétaire mais elle réduit, en même temps, le taux d'intérêt. Il se peut que ce soit là l'élément le plus important, à l'heure actuelle.

**M. Goode:** Bon, j'aimerais aborder un autre sujet: l'amortissement. Je ne suis pas particulièrement favorable aux propositions du Livre blanc en matière d'amortissements mais si l'on devait faire des concessions pour ce qui est des amortissements, peut-être faudrait-il le limiter aux nouveaux immeubles. Qu'en pensez-vous?

**M. Shipp:** Je reprendrai ce que vous a dit M. Johnson en réponse à votre dernière question, M. Goode. Nous ne voyons pas pourquoi l'industrie de construction résidentielle devrait être dissociée de l'ensemble économique. Nous ne voyons pas pourquoi nous n'aurions pas droit à l'amortissement complet comme tous les secteurs. Si vous voulez faire des concessions uniquement pour les nouvelles constructions, cela n'amènerait qu'une injustice parce que bien des affaires lancées ces derniers mois ou même ces dernières années deviendraient des entreprises très risquées et en souffriraient, si l'on changeait le régime fiscal au cours de l'année.

**M. Goode:** Votre mémoire affirme que si l'on fait fi de l'amortissement, on portera préjudice à l'industrie de construction mais si l'on tenait compte de cet amortissement uniquement pour les nouvelles constructions, cela viendrait en aide à votre industrie.

**M. Shipp:** Oui je suis d'accord sur ce point mais pourquoi revenir en arrière et s'en prendre aux constructions résidentielles qui représentent des investissements considérables alors que nous ne voyons rien dans le Livre blanc portant sur l'amortissement des usines, disons. Pourquoi nous a-t-on choisis comme victimes?

**M. Goode:** J'admire votre point de vue. Vous avez parlé de l'impôt sur les gains de capital pour les immeubles et il ne fait aucun

[Texte]

dead set against it. I think perhaps it has been indicated by the Committee in the Committee many times that most members are against this, too. You talked about the land speculator but you did not talk about the person who has a windfall such as a rezoning. A person who owns a house and all of a sudden it is rezoned for high rise apartments and it is worth \$100,000 more than it was the day before. Would this also cover that type of person?

**Mr. Shipp:** Mr. Goode, we are suggesting that a new phrase be put into the Act for the home that is used as a residence in which the individual who owns this home resides. We suggest you might say if it is in an urban location, perhaps, something on a half-acre or some limitation be put on the lot size. If it is in a rural location perhaps something else that more adequately surrounds that house, say, up to a 10-acre site. So if a chap has a nice farmhouse on a 100-acre farm, perhaps then the house and the land which surrounds the house might be excluded under one capital gain or capital free tax rate, whereas the rest of the land might be taxed. There are exceptions to all rules. We are the first to agree with that.

• 1700

**Mr. Goode:** Just for residential use, then, would you go further and say that the person who had a \$200,000 home may be one of those exceptions or should there be a limit on the value of the house?

**Mr. Shipp:** I would say, not as long as he has paid for that house with tax-paid money. How often do they keep getting it for free?

**Mr. Johnson:** On your question, Mr. Goode, we have not made a big point of this. We are relying—I hope to goodness that we are justifying in doing so—on Mr. Benson's word in the House and in *Hansard* that it is not the intention to put a capital gains on the ordinary house.

I admit this is a pretty pregnant sort of expression—what is an ordinary house? To the man who lives in the \$200,000 house, it is his house as much as mine is at \$20,000. But if you mean by "ordinary house"—and I think you were perhaps touching on this, the hold-out in a block of houses who says he is not going to sell. Everybody else is selling and getting a good price, but he is going to be the last one and he will in effect hijack the price up to something treble or quadruple what his

[Interprétation]

doute que vous vous y opposiez formellement. A maintes reprises, les députés de ce comité ont également manifesté leur opposition à ce sujet. Vous nous avez parlé du spéculateur foncier mais vous avez négligé de nous parler de la personne qui fait du bénéfice grâce à la situation de son immeuble. Je veux parler d'une personne qui possède un immeuble dont la valeur augmente tout d'un coup de \$100,000. Pensez-vous que cela devrait s'appliquer à cette personne également?

**M. Shipp:** M. Goode, nous proposons que l'on introduise dans la loi une nouvelle expression en ce qui concerne les maisons résidentielles dont les habitants sont propriétaires. Je crois que s'il s'agit d'un lotissement urbain on pourrait poser une limite d'une demi-acre ou quelque chose du genre quant aux dimensions du terrain. S'il s'agit d'un lotissement rural, il faudrait peut-être envisager un terrain de 10 acres. En conséquence, une personne possède une belle maison de campagne sur un terrain de 100 acres, la maison et le terrain avenant pourraient peut-être être exclus du dégrèvement sur les gains de capital et le reste du terrain serait imposé. Toute règle connaît des exceptions. Nous sommes les premiers à l'admettre.

**M. Goode:** Uniquement pour usage résidentiel, alors. Iriez-vous jusqu'à dire qu'une personne qui possède une maison de \$200,000 serait également une exception à cette règle ou devrait-on établir une limite quant à la valeur de la maison?

**M. Shipp:** Tant qu'elle a payé cette maison avec ses revenus déjà imposés. Je me demande comment on peut acheter une maison sans avoir des revenus imposés?

**M. Johnson:** En ce qui concerne votre question, monsieur Goode, nous n'avons pas approfondi ce sujet. Nous faisons confiance, à juste titre je l'espère, à la parole de M. Benson qui a déclaré à la Chambre et on peut retrouver cette déclaration dans le *hansard* qu'il n'a pas l'intention d'assimiler une maison ordinaire en gains de capital. J'admets que cette expression est grosse de sens, qu'est-ce qu'une maison ordinaire? Une personne vit dans une maison de \$200,000 c'est son foyer tout comme le mien qui ne vaudrait que \$20,000. Mais si vous donnez à l'expression «maison ordinaire», le sens de la petite propriété située dans un centre résidentiel mais que l'on ne veut pas vendre alors que tout le monde vend sa propriété et en obtient un bon prix, le propriétaire essaie en fait d'être le dernier à vendre son terrain pour



[Text]

neighbours got. I do not consider that an ordinary house under those conditions.

**Mr. Goode:** Do I have time for another question, Mr. Chairman?

**The Vice-Chairman:** Yes, you do, Mr. Goode.

**Mr. Goode:** My last question then—and it vaguely concerns your industry—is that also in the White Paper it is suggested that cottages should be subject to capital gains. Do you agree or disagree?

**Mr. Shipp:** That they should or should not be subject?

**Mr. Goode:** It says in the White Paper that they should be subject to capital gains.

**Mr. Shipp:** All we are suggesting is that perhaps this is a grey area. The government seems to be doing everything to create more leisure time for you and me as Canadians. They are restricting the number of hours we should be allowed to work, unless we work for ourselves. They are trying to give us more reasons to stay alive and relax and enjoy the good life to which we all aspire. Whether you are going to tax a man's summer retreat is something I think you people will have to decide. I do not think this is the main market that we as a residential construction industry claim responsibility for, per se.

**Mr. Johnson:** I think we are talking specifically of a man's actual home, his prime home. If he has two, one is not.

**Mr. Goode:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Mr. Ritchie, followed by Mr. Flemming.

**Mr. Ritchie:** I think you mentioned that equity investment had discriminated against mortgage investment, or may do so. Would you feel that the proposed gross-up in the credit system will discriminate more against investment in mortgages than the present...

**Mr. Morley:** I did not understand the question. Could you repeat it please?

**Mr. Ritchie:** Do you feel that the proposed gross-up shares, of tax credits, will discriminate more against mortgage investment? That

[Interpretation]

faire tripler ou quadrupler le prix. Je ne considère pas qu'il s'agisse d'une maison ordinaire en pareil cas.

**M. Goode:** Aurais-je le temps de poser une autre question, monsieur le président?

**Le vice-président:** Oui, monsieur Goode.

**M. Goode:** Ma dernière question ne touche que de très loin à votre industrie mais j'aimerais savoir ce que vous pensez de la proposition du Livre blanc visant à assimiler les villas aux gains de capital.

**M. Shipp:** Qu'elles soient au moins assimilées?

**M. Goode:** Le Livre blanc énonce qu'elles sont soumises aux conditions régissant les gains de capital.

**M. Shipp:** La seule chose que nous puissions dire est un problème obscur. Le gouvernement semble tout faire pour donner plus de loisirs aux citoyens. Il limite le nombre d'heures de travail, il nous donne plus d'occasions de jouir de la vie de façon décontractée, ce à quoi nous aspirons tous. C'est à vous de savoir si vous allez imposer la résidence d'été d'un individu. Je ne crois pas que ce soit là le marché principal de l'industrie de la construction résidentielle.

**M. Johnson:** Il me semble que nous parlons du foyer de l'individu, de sa première maison. S'il en a deux, il y en a une qui n'est pas son foyer.

**M. Goode:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le vice-président:** Monsieur Ritchie et ensuite monsieur Flemming.

**M. Ritchie:** Il me semble vous avoir entendu dire que les investissements d'hypothèques étaient défavorisés par rapport aux investissements en valeurs, ou pourraient l'être. Pensez-vous que la remise à l'état brut proposée dans le régime de dégrèvement soit plus défavorable aux investissements d'hypothèques que le système actuel...

**M. Morley:** Je n'ai pas bien compris la question. Pourriez-vous répéter s.v.p.?

**M. Ritchie:** Pensez-vous que les propositions de remise à l'état brut pour les actions et les dégrèvements nuiront encore plus aux

[Texte]

is, will people be more inclined to invest in shares rather than in mortgages?

**Mr. Morley:** Yes, that is the general feeling.

**Mr. Ritchie:** Do you think that the 20 per cent tax credit we now have has discriminated against mortgages?

**Mr. Morley:** Yes. We do not think that that is the only place. We feel that there are several places in the White Paper where there is an edge given to equities.

**Mr. Ritchie:** Do you think that mortgages, bonds and shares should all compete without any tax advantage? In other words, we have a 20 per cent tax credit now. Does having this distort our economic system?

**Mr. Morley:** This is a big question. I do not think we are really in a position to comment on that in detail. What we are saying is that anything we compare to put the mortgage at a disfavour, at a disadvantage, or a greater disadvantage than now, could be serious. But we are not fiscal experts, and there are so many ramifications in each of these moves that we would not pretend to be able to comment on that.

**Mr. Ritchie:** Speaking of the split rate on small corporations, do you feel that this has been a good system so far as your industry is concerned?

**Mr. Johnson:** I am sure it has been responsible for the growth of some of our larger companies today, some who have comparatively recently gone public with the ability to accumulate strength, which is so necessary in our business.

**Mr. Ritchie:** I think the estimate of the loss of this or the change of this in the White Paper is \$300 million or \$400 million more. But if the split rate is one away with, do you see considerable change in the pattern of your industry?

**Mr. Johnson:** Yes, sir. I was not fooling when I said I think it means the elimination of that small man. It is not going to be worth staying in the game.

**Mr. Ritchie:** Therefore who will do the building? What type of structure will your industry...

**Mr. Johnson:** His place cannot be taken. It is no good saying, as it is popular to say, that

[Interprétation]

investissements en hypothèques? C'est-à-dire, les individus seront-ils portés à investir dans des valeurs plutôt que dans des hypothèques?

**M. Morley:** Oui, c'est l'impression générale.

**M. Ritchie:** Pensez-vous que le crédit fiscal de 20 p. 100 qui est en usage va à l'encontre des investissements d'hypothèques?

**M. Morley:** Oui. Et nous ne pensons pas que c'est là le seul point en question. Nous pensons que diverses dispositions du Livre blanc donnent un avantage aux valeurs.

**M. Ritchie:** Pensez-vous que les hypothèques, les obligations et les actions devraient être toutes sur le même pied sans aucun avantage fiscal? Autrement dit, pour le moment le dégrèvement est établi à 20 p. 100. Pensez-vous que cela bouleverse notre système économique?

**M. Morley:** C'est une question de portée considérable. Je ne crois pas que nous soyons en mesure de la traiter en détails. Tout ce que nous disons si l'on désavantage encore plus les investissements en hypothèques que par le passé, cela pourrait être gros de conséquences. Toutefois, nous ne sommes pas des experts fiscaux et ce problème a tant de ramifications que nous ne voulons pas prétendre l'analyser.

**M. Ritchie:** En parlant du taux d'impôt scindé pour les petites sociétés, pensez-vous qu'il s'agisse là d'un système valable pour ce qui est de votre secteur?

**M. Johnson:** Je suis persuadé qu'il a été à l'origine de l'essor de certaines de nos grandes compagnies d'aujourd'hui, dont quelques-unes sont récemment passées au secteur public, se voyant ainsi de nouvelles occasions d'expansion, ce qui est essentiel dans notre secteur.

**M. Ritchie:** Je pense que les prévisions des pertes qu'amèneraient ces changements proposés par le Livre blanc s'élèveraient à plus de 400 millions de dollars, mais si le taux d'impôt scindé est éliminé, pensez-vous que ça puisse changer grand-chose dans votre secteur?

**M. Johnson:** Oui, monsieur. Je parlais sérieusement lorsque j'ai dit que cela signifiait l'élimination des petits qui ne verront plus aucun avantage.

**M. Ritchie:** Qui se chargera alors de la construction? Comment votre industrie va-t-elle s'organiser...

**M. Johnson:** Je crois que notre secteur peut être remplacé. Il ne faut pas croire au cliché



## [Text]

eventually there will be only big builders. The big builders will not operate in the smaller localities. You will never find them able to go out and build one or two houses here and there as the public requires them. The larger companies will not move out into, not the remote areas, but outside the main urbanized areas. This is the job of the smaller builder who is mobile, who is adaptable and flexible in this sort of thing, and who fulfills such a large part of the public's need. He will disappear.

**Mr. Shipp:** Mr. Chairman and Mr. Ritchie, I suggest that when you and other members of your Committee are giving consideration to this as it affects those of us in the residential construction industry making this brief today, you might just think back to the two or three homes that each of you in your various parts of this land may have bought over your lifetime. Were they built by a builder who built more than five or ten homes a year or less? I think if you poll your Committee on that basis alone, our point would be well won.

**Mr. Ritchie:** Would you suggest that a builder who might employ 15 people will employ five? He would be considerably smaller. That is the structure of your industry, if you do away with the split rate.

**Mr. Johnson:** No, sir, the only chance he has is to grow, and if he cannot grow—I tried to show that the options to him do not exist to grow—I would doubt that he can grow really big. He has not the financing to do that any longer. There is not the chance of growth.

**Mr. Ritchie:** If the citizen lives in a village of 1,000 and wants a house and has the money, somebody will build it for him. Who do you think will build it for him?

**Mr. Johnson:** Oh, probably the local carpenter on a one-shot basis. One man and a boy type of operation could do it. The costs will have to go up and up and up. There will not be the competitiveness. Right now you could find three or four men who would go out into some country location to build one house.

**Mr. Ritchie:** Therefore you suggest that the cost of building, because he will either have to be very much larger or very much smaller, will rise if the split rate is done away with.

**Mr. Johnson:** This must be the tendency.

## [Interpretation]

qui veut qu'en définitive il n'y ait que de grandes entreprises de construction. Les grandes entreprises ne pourront exercer leurs activités dans les petites localités. Elles ne seront jamais à même de bâtir une ou deux maisons, par ci par là, selon les besoins du public. Les grandes entreprises resteront dans le cadre des zones urbaines. C'est le travail du petit constructeur qui est mobile et s'adapte aux circonstances qui lui permet de répondre aux besoins du public. Toutefois, si ces changements sont mis en vigueur, il est appelé à disparaître.

**M. Shipp:** Monsieur le président, monsieur Ritchie, je pense que vous pourriez avec les autres députés songer aux deux ou trois maisons que chacun d'entre vous a pu acquérir dans diverses régions de ce pays, lorsque vous étudiez les mesures qui affectent le secteur de la construction résidentielle. Ces maisons ont-elles été bâties par un constructeur qui avait à son actif 5 ou 10 maisons par an? Je pense que si vous demandez au Comité de se prononcer, ne fut-ce que sur ce point, nous aurons démontré ce que nous voulons.

**M. Ritchie:** Pensez-vous qu'un constructeur qui pourrait employer 15 personnes en emploiera 5? Cela diminuerait considérablement son importance. C'est là la structure de votre secteur si vous éliminez le taux d'impôt partagé.

**M. Johnson:** Non, monsieur, la seule solution pour lui c'est de se développer et s'il ne peut prendre de l'importance, j'ai essayé de vous prouver qu'il n'avait plus aucune occasion d'assurer son expansion, je doute qu'il arrive à quoi que ce soit. Il ne dispose pas des capacités de financement pour aller de l'avant. Les chances d'essor sont nulles.

**M. Ritchie:** Si un citoyen qui vit dans un village de 1,000 habitants désire acheter une maison et dispose de l'argent, quelqu'un la construira pour lui. Qui se chargera de la construction, selon vous?

**M. Johnson:** Oh, sans doute le charpentier local s'y consacrera. Un homme et un garçon pourraient le faire. Les prix ne cesseront de monter. La concurrence fera défaut. A l'heure actuelle, on peut compter sur les doigts les personnes qui veulent acquérir une maison dans un petit village de campagne.

**M. Ritchie:** Vous pensez donc que le coût de la construction s'élèvera si on élimine le taux d'impôt partagé.

**M. Johnson:** C'est la tendance normale.

[Texte]

**Mr. Ritchie:** In other words, you are saying that the small corporation under the split rate employs enough people to be efficient, but the split rate gives him the opportunity to be more efficient than if he had to do it entirely on his own.

**Mr. Johnson:** I have to say, from my long knowledge, that some of the most efficient businesses in the industry are one-man operations. They are run beautifully as far as overheads and things like that are concerned, and fixed debt charges. The big corporation can compete on volume and on buying, but the small builder will always be in there with his methods, and with personal supervision.

● 1710

**Mr. Ritchie:** On page 7 of your brief you are speaking of the depreciation allowances which were touched on. Do you suggest that it is inequitable that a person who has a second income out of housing should lose his depreciation as opposed to having it in some other way?

**Mr. Shipp:** I think this is what we are referring to—the professional man, Doctor. Is that what you are referring to?

**Mr. Ritchie:** Yes.

**Mr. Shipp:** You are on page 7 of the brief?

**Mr. Ritchie:** Yes, paragraph 19.

**Mr. Shipp:** Item 19:

Those who build for sale and for rent, will be affected and those who build multi-family buildings for sale...

I for one represent a firm that builds to hold for our own account. And we look at the economics of any project that we go into, the viability of the investment we put in and the return we are going to expect for the rentals we are going to be able to charge, taking into account the depreciation which we are now allowed. The firm that builds for sale and pays tax, of course, on that sale which you get immediately, he builds and sells that building, being a smaller size more often to a professional man who buys this to avail himself of the depreciation factor to parlay against his taxable income that he himself earns. We say that if the depreciation is disallowed it will affect us, a firm corporation such as ours that would not look as favourably upon going into more apartment buildings for rent for our own account. Also the builder

[Interprétation]

**M. Ritchie:** Autrement dit, vous prétendez que la petite société dans le cadre du taux d'impôt partagé occupe assez d'employés pour être efficace mais le taux d'impôt partagé la rend plus rentable que l'entreprise d'un seul homme.

**M. Johnson:** D'après ma longue expérience, je dois vous dire que les affaires les plus rentables sont souvent le propre d'un homme seul. Ces entreprises sont merveilleusement dirigées en ce qui concerne les frais généraux et les frais fixes. Les grandes sociétés peuvent nous concurrencer pour ce qui est de la quantité du nombre d'acheteurs, mais le petit constructeur sera toujours utile grâce à ses méthodes de surveillance personnelle du travail.

**M. Ritchie:** A la page 7 de votre mémoire vous parlez de l'amortissement. Estimez-vous injuste qu'une personne ayant un second revenu, en l'occurrence de logement, perde ses dégrèvements pour amortissement?

**M. Shipp:** Je pense que nous parlons de l'indépendance, c'est bien ça?

**M. Ritchie:** Oui.

**M. Shipp:** A la page 7 du mémoire?

**M. Ritchie:** Oui, à la ligne 19.

**M. Shipp:**

Ceux qui construisent en vue de la vente et de la location seront touchés et ceux qui construisent des immeubles à logements multiples pour les vendre...

Je représente une société qui construit des immeubles pour en garder la propriété. Nous analysons tous les aspects économiques des projets que nous envisageons, la rentabilité de l'investissement requis et le montant des loyers que nous pourrions obtenir en tenant compte de l'amortissement admissible à l'heure actuelle. La société qui construit des immeubles en vue de la vente et paie des impôts sur cette vente dont elle obtient les bénéfices immédiatement; elle construit et vend cet immeuble à une personne de profession libérale qui l'achète en vue de profiter du facteur d'amortissement pour investir le revenu imposable qu'elle gagne elle-même. Nous prétendons que si l'amortissement n'est pas reconnu cela nous porte préjudice car notre société ne serait plus disposée à se lancer dans la construction de grands immeubles



*[Text]*

that creates housing units will not be able to continue to build on a spec basis for sale because there will be nobody at the end of the road to take them off his shelf.

So, as well as the tax considerations, I think you gentlemen and the House will have to consider the implications. Are you going to have less housing units built with private enterprise investment or does this mean that you and I as taxpayers are going to have to pay for subsidization of more and more public housing to fill that void? This I think, Doctor, is a consideration that you have to weigh.

**Mr. Ritchie:** Yes. I would presume this practice has grown up because it shows that there has been a continuing need for housing and a minimum available or that the depreciation rates have been too high.

When the need for housing diminishes presumably this will not occur.

**Mr. Shipp:** Doctor, I do not think you can ever say that the need is going to drop. As Mr. Johnson said in his preamble remarks, the needs which the Minister responsible for housing and CMHC has set would suggest that we have to produce something like 60,000 more homes per year in each year of the next 10 over the remarkable production rate that we have achieved in the last 10 years. So I question in my mind where we can ever hope that we are going, as Mr. Johnson says, to catch up, let alone gradually improve the inventory of housing units available.

**Mr. Ritchie:** Is the volume of housing which we would like to have too great for our economy to bear?

**Mr. Shipp:** Perhaps it is a burden for us to bear but a responsibility we must find ways to provide, sir.

**Mr. Johnson:** It is a question of priorities, sir, and one on which government must and should take a very firm grip. We are not calling for more houses than the country needs; I am sure of that. We have got to produce more and more and Canada has got to grow, sir. Therefore there has to be more accommodation built. And if this is one of the expensive things of our life, it is one of the vital things. It is one of the three basic necessities of life—shelter.

**Mr. Ritchie:** Therefore, in the final analysis to some extent the housing building has to be

*[Interpretation]*

pour en louer les appartements à son propre compte. De même, le constructeur d'une unité de logements ne pourra plus continuer à construire en vue de la vente parce qu'il ne trouvera aucun acheteur.

Aussi, les députés devront étudier non seulement les questions fiscales mais également leurs implications. Voulez-vous voir diminuer le nombre de logements construits grâce aux investissements privés ou alors les contribuables comme vous et moi auront-ils à payer les subventions pour combler cette lacune grâce aux logements publics? Je crois, monsieur, qu'il y a là un élément que vous voudrez prendre en considération.

**M. Ritchie:** Oui je suppose que cet usage s'est développé parce que les besoins de logements se sont faits de plus en plus pressants et que l'on en trouve de moins en moins ou alors les coûts d'amortissement étaient trop élevés.

Lorsque les besoins de logement diminueront, cela ne se passera plus.

**M. Shipp:** Je ne crois pas, monsieur, que l'on puisse dire que les besoins vont aller en décroissant. Comme l'a dit M. Johnson dans ses remarques préliminaires, les besoins établis par le ministre chargé du logement et de la corporation canadienne d'hypothèques et de logements entraîneraient la construction de 60,000 foyers supplémentaires par an pour les 10 prochaines années, en plus du taux de production remarquable que nous avons réalisé au cours des 10 dernières années. Aussi, je me demande comment nous pourrions espérer, comme l'a dit M. Johnson rattraper ce retard sans augmenter encore le nombre d'unités de logement.

**M. Ritchie:** La quantité de logements dont nous avons besoin entraîne-t-elle un fardeau trop important pour notre économie?

**M. Shipp:** Il s'agit peut-être d'un fardeau mais c'est une responsabilité que nous devons assimiler, monsieur.

**M. Johnson:** C'est une question de priorité que le gouvernement devrait bien avoir en main. Nous n'exigeons pas plus de logements que le pays n'en a besoin; je suis persuadé. Nous devons produire plus et le Canada doit se développer, monsieur. Aussi, il faut construire plus de logements. C'est peut-être onéreux mais c'est essentiel. L'un des trois besoins fondamentaux de la vie c'est le logement.

**M. Ritchie:** Aussi, en dernière analyse, la construction de logement doit être une déci-

[Texte]

a priority decision of the government of the day.

**Mr. Johnson:** We think so, sir, and our brief has a point on that very item.

**Mr. Shipp:** Today, yesterday and tomorrow.

**Mr. Johnson:** It is a priority which has never been satisfactorily defined, we believe, sir.

**Mr. Shipp:** Does that help to answer your question, Doctor? I hope I did not skate around your question.

**The Chairman:** Excuse me, I wonder, gentlemen, if you would direct your answers through me. We can get into a problem here if too many people are answering all at the same time. You have the floor.

**Mr. Shipp:** Did I answer your question, Doctor?

**Mr. Ritchie:** Yes, Mr. Chairman. I just think housing is something like medicare and hospital. There is no end to the good things we all would like to have.

**Mr. Shipp:** Thank you, Doctor.

**Mr. Ritchie:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Flemming.

**Mr. Flemming:** Mr. Chairman, I am impressed with the brief because it seems to me it is very comprehensive, with 50 local associations and 4,000 members; that it really covers the country pretty well. So these gentlemen are here and they have, I think, presented us with a good brief because they have been very specific.

I would like to ask—it may be a fundamental question and I may know the answer before I ask it—but I would like to ask their opinion about the need for housing today. They say that they represent 85 per cent of the building of the housing being erected in this country, all the way from single-family detached dwellings to highrise apartments. And I congratulate them.

But I would like to have an expression, perhaps Mr. Johnson's opinion, about the need for housing that exists at the present time.

**Mr. Johnson:** That I think is along Dr. Ritchie's question—is this need served. But I would like to put that in its proper context. This need is greatest in an area which we do

[Interprétation]

sion prioritaire du gouvernement en place.

**M. Johnson:** Nous le pensons, monsieur, et notre mémoire met cette question en évidence.

**M. Shipp:** Aujourd'hui, hier et demain.

**M. Johnson:** Nous croyons que cette priorité n'a jamais été bien établie, monsieur.

**M. Shipp:** Cela répond-il à votre question, monsieur? J'espère ne pas avoir tourné autour du pot.

**Le président:** Je me demande si, messieurs, vous ne pourriez pas poser vos questions par mon entremise. Nous pourrions avoir des difficultés si trop de personnes répondaient en même temps. Vous avez la parole.

**M. Shipp:** Ai-je répondu à votre question, monsieur?

**M. Ritchie:** Oui, monsieur le président. Pour moi, le logement peut se comparer aux soins médicaux et à l'hospitalisation. Il n'y a aucune limite au bien-être auquel nous aspirons tous.

**M. Shipp:** Je vous remercie, monsieur.

**M. Ritchie:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Flemming.

**M. Flemming:** Monsieur le président, j'ai été favorablement impressionné par ce mémoire qui me semble bien représenter ce secteur dans le pays avec 5 ans d'association locale et 4,000 affiliés. Nos témoins, je pense, nous ont présenté un excellent mémoire nous donnant beaucoup de précision.

J'aimerais poser une question extrêmement importante, j'en connais peut-être la réponse mais j'aimerais leur demander leur avis quant aux besoins de logement à l'heure actuelle. Ils nous disent représenter les 85 p. 100 des logements et immeubles bâtis dans ce pays, qu'il s'agisse de petites maisons familiales isolées ou de grands immeubles et je les en félicite.

Peut-être que M. Johnson pourrait nous dire quels sont les besoins de logement à l'heure actuelle?

**M. Johnson:** Je crois que nous touchons là la question de M. Ritchie à savoir dans quelle mesure ce besoin est satisfait. Toutefois, j'aimerais remettre cette question dans son con-



[Text]

not serve, the area from which we have been driven by forces over which we have no control. We serve today probably only 20 per cent of the potential market because of the cost of our products. I am talking of the need for much lower cost housing to serve the vast market which we have perforce neglected, not willingly.

**Mr. Flemming:** Then, Mr. Chairman, if the costs are getting to be great and difficult, I wonder if Mr. Johnson would elaborate on the items which make up those costs.

**Mr. Johnson:** Mr. Flemming, my own delegation are all laughing, sir. It is a very serious question. They said, we hope to God nobody asks you that one because we know then that we are in for three hours of it. It happens to be my personal aim, sir, to reduce those costs. And the methods are available to do it.

Let me say, in extension of what I have, that they do lie beyond our control. And the answers lie largely in the hands of government—the federal government, the provincial governments and the municipal governments. Boy, you are into our business. We ought to have those people sitting up here with us because they are our partners but they do no work with us; they work against us.

**An hon. Member:** They shirk their responsibilities.

**Mr. Flemming:** I take it then, Mr. Chairman, that Mr. Johnson means the cost of money, for instance, is very high—one item. Right?

**Mr. Johnson:** This is one but that is not the one I was thinking of. It is one which we put out on its own. We cannot control that one and I do not think government controls that one—it is the market place perhaps that controls that. But there are so many things. Here I go again!

**Mr. Flemming:** I am thinking, Mr. Chairman, that we have in our country at the present time what is known as a population explosion—at least our share of it; it is a worldwide affair. And so it always seemed to me, perhaps because I am in the building business myself because our business is saw-milling and we produce lumber—but coming back to the question of the population explosion, if we have a share in the population explosion in Canada, does that not indicate

[Interpretation]

texte. Le besoin de logement est le plus pressant là où nous pouvons y répondre parce que la force des choses nous en a empêchés. Nous ne pouvons répondre aujourd'hui qu'à 20 p. 100 des besoins du marché à cause du prix de nos produits. Je parle, en fait, du besoin de logement à un prix modique qu'exige un vaste marché que nous avons dû négliger à contrecœur.

**M. Flemming:** Toute résidence, si le prix de revient est trop élevé et soulève des difficultés je me demande si M. Johnson pourrait s'étendre un petit peu sur les postes qui constituent ce prix de revient.

**M. Johnson:** Monsieur Flemming, il me semble que toute ma délégation soit prise d'un fou rire. C'est là une question très importante. Ils m'avaient dit qu'ils espéraient bien que personne ne me pose cette question parce que celle-ci entraînerait une discussion interminable. Il se fait que mon objectif personnel c'est de réduire les prix de revient. Je crois que nous disposons des méthodes nécessaires pour le faire.

Je vous dirai que cela ne dépend pas de nous. C'est le gouvernement qui détient la clé de ce problème: le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et municipaux. En fait, ils sont impliqués dans notre secteur d'activité et ce sont nos associés, à ce titre ils devraient être ici avec nous mais ils ne nous viennent pas en aide; au contraire, ils travaillent à notre perte.

**Une voix:** Ils se dérobent à leurs obligations.

**M. Flemming:** Je suppose que M. Johnson veut dire que le coût de l'argent par exemple est dans le prix de revient, qui est un poste très élevé. Exact?

**M. Johnson:** C'est là un des éléments mais ce n'est pas à cela que je pensais. Nous n'avons qu'un contrôle sur cet élément pas plus que le gouvernement, je crois, c'est sur le marché que tout se décide. Mais il y a tellement de choses. Me voilà reparti?

**M. Flemming:** Monsieur le président, je crois que notre pays connaît à l'heure actuelle une explosion démographique du moins c'est là un problème mondial que nous connaissons également aussi, j'ai toujours cru, peut-être parce que je suis également dans le secteur de la construction, nous avons une scierie et nous fournissons du bois de construction, mais pour en revenir à la question de l'explosion démographique, si celle-ci se répercute au Canada, ne pensez-vous que cela démontre

[Texte]

the need of more housing without any more talk about it? There is no question about the need. Mr. Chairman, Mr. Johnson says that the main difficulty is in various fields over which we have no control—the cost of land, the cost of money and various items of this sort.

• 1720

If Mr. Johnson were running the country, I wonder what he would do about the supply of money. How would he go about getting the money at a reasonable rate?

**The Chairman:** Mr. Flemming, I do not want to cut off a very interesting conversation and discussion here, but are we not wavering just a little bit off the White Paper?

**Mr. Flemming:** Yes, Mr. Chairman.

**Mr. Johnson:** Thank you, Mr. Chairman, for saving me from that one.

**Mr. Flemming:** I have found by experience that it is great to be on the good side of the Chairman.

**Mr. Johnson:** Mr. Chairman, could I perhaps give some indication of one thing I would immediately do, sir, and I urge upon you to try to do.

**Mr. Flemming:** I am afraid my influence is not very great.

**Mr. Johnson:** All of you say this. On a house whose construction costs amount to \$13,000, there is included there \$1,000 for a tax which you collect on building materials. Sir, what sort of a world is this where we are seeking low-cost housing and adding \$1,000? What did it buy you? Not a nail, not a brick, not an hour of labour but you pay. How can we go about this? We are urging the abolition of this tax by virtue of a rebate to homeowners which would be payable to the first owner of the house. This will be one step towards the reduction of costs. We will not want as much mortgage money if we can lower costs and we can. We will eventually, sir, or we will become such nuisances that I do not know what will happen. We have got to get that cost down to serve the people who need the house.

[Interprétation]

clairement le besoin de logements, sans autre forme de procès? C'est là un besoin indiscutable. C'est là un besoin indiscutable. Monsieur le président, M. Johnson affirme que nous n'avons aucun contrôle sur les plus grosses difficultés qui peuvent surgir, le prix du terrain, le coût de l'argent et d'autres choses de ce genre.

Si M. Johnson dirigeait le pays, je me demande quelles seraient les mesures qu'il prendrait pour faire face au problème de financement. Comment ferait-il pour obtenir l'argent à un taux d'intérêt raisonnable?

**Le président:** Monsieur Flemming, je ne voudrais pas mettre un terme à une conversation très intéressante, mais ne pensez-vous pas vous éloigner légèrement du Livre blanc?

**M. Flemming:** Oui, monsieur le président.

**M. Johnson:** Je vous remercie, monsieur le président, pour m'avoir épargné cette question.

**M. Flemming:** Je sais par expérience qu'il est toujours bon d'être en bons termes avec le président.

**M. Johnson:** Monsieur le président, peut-être pourrais-je vous donner une indication de ce que je ferai immédiatement, monsieur, et je vous demanderais instamment d'essayer de le faire.

**M. Flemming:** Je crains que mon influence ne soit pas assez importante.

**M. Johnson:** Vous dites tous la même chose. Dans la construction d'une maison dont le prix de revient s'élève à \$13,000, il y a un impôt de \$1,000 que vous percevez sur les matériaux de construction. Comment pouvons-nous décemment prétendre à des logements à prix modiques en ajoutant, sans raison, \$1,000? Que pouvez-vous en obtenir? Rien du tout, pas un clou, pas une brique, même pas une heure de travail mais vous devez les payer. Nous demandons instamment l'abrogation de cet impôt en le remplaçant par un rabais aux propriétaires, payable au premier propriétaire de la maison. Ce serait là un premier pas dans la voie de la réduction des coûts. Nous ne devrions pas avoir tellement de fonds pour les hypothèques si nous pouvions faire baisser le prix et nous le pouvons. Nous devons y arriver tôt ou tard, monsieur, ou nous aurons tellement d'ennuis que nous ne pourrions y faire face. Nous devons comprimer le coût pour satisfaire les gens qui ont besoin d'une maison.



**[Text]**

**Mr. Flemming:** Mr. Chairman, Mr. Johnson, the comment almost tempts me to make a political comment but I will try to refrain. At the top of page 2, Item 3,

The private free enterprise housing industry has faced a shrinking market over the years through the impossibility of building houses at prices people can afford.

I have no doubt this is true. Mr. Ritchie posed some questions about the building of houses in small communities and how you would go about getting it done. Your answer was very interesting because no doubt it was correct. As I see it, in Item 4, you say that you have cut your cost of building down because the price index of building materials and construction and labour rose 6.8 per cent in one year and the cost of housing only 4.2 per cent. Mr. Chairman, does Mr. Johnson think that from a social point of view, a man possessing his own home is a desirable thing?

**Mr. Johnson:** Sir, I could not answer that one without bias. I am so deeply biased. All my life, I have been in favour of home-ownership.

**Mr. Flemming:** I do not think, Mr. Chairman, he should hesitate to say "yes".

**Mr. Johnson:** I say "yes", unqualified.

**Mr. Flemming:** I think it makes for good citizenship. Now we are getting away from the White Paper. It seems to me that our government—I do not care what its complexion happens to be—cannot afford to ignore that particular point that it makes for good citizenship to own a home, to fuss around it and make it more beautiful. My wife says that I am not a bit conscious of that. If she was only here.

At the top of page 3 of your brief, you say that:

These problems of our industry lie mainly beyond our ability to control.

What do you suggest that we as a Committee can recommend that would help this situation? What can we recommend that would help this in your opinion?

**Mr. Johnson:** Anything which will facilitate home-ownership, cheaper money, that is the

**[Interpretation]**

**M. Flemming:** Le président, Monsieur Johnson, cette remarque me pousse presque à me lancer dans des observations d'ordre politique et j'essaierai de m'en passer. Au haut de la page 2, à l'article 3,

Vous dites que l'industrie privée du logement, dans le secteur de la libre entreprise, a dû faire face à une contraction du marché ces dernières années, étant donné l'impossibilité de construire des logements à des prix abordables.

Je suis tout prêt à l'admettre. M. Ritchie a posé une question au sujet de la construction des logements dans les petites communautés et vous a demandé comment vous vous y prendriez. Votre réponse était très intéressante et je ne doute pas de son exactitude. Pour autant que je sache, à l'article 4, vous affirmez avoir réduit vos coûts de construction étant donné que l'indice des prix de matériaux de construction et de Main-d'œuvre a augmenté de 6.8 p. 100 en un an alors que le prix de revient des logements n'a augmenté que de 4.2 p. 100. Pensez-vous, monsieur Johnson, que du point de vue social ce serait une bonne chose que chaque individu possède sa maison?

**M. Johnson:** Monsieur, je ne pourrais répondre à cette question sans parti pris. Toute ma vie, j'ai préconisé que chaque individu possède son foyer.

**M. Flemming:** Je ne pense pas, monsieur le président, que M. Johnson devrait hésiter à répondre par l'affirmative.

**M. Johnson:** Je vous dis oui, sans aucune réserve.

**M. Flemming:** C'est faire preuve de civisme. Nous nous éloignons du Livre blanc. Il me semble que notre gouvernement, quel qu'il soit, ne peut se permettre d'ignorer que le civisme constitue à posséder sa maison, à y travailler et à l'embellir. Mon épouse prétend que je ne m'en rends pas compte. Si au moins elle était ici.

Au haut de la page droite de votre mémoire vous dites que:

Nous n'avons aucun moyen de contrôler la plupart de ces problèmes qui se posent à notre industrie.

Quelle solution notre Comité devrait-il commander pour remédier à cette situation, d'après vous?

**M. Johnson:** Tout ce qui facilitera l'accès à la propriété, de l'argent à meilleur marché,

[Texte]

favourable aspect and attractiveness of mortgages. Make them more attractive. The prices will come down. They will become more available and reach further down into the population. Any incentives to home-ownership—on the lines of what you said and what I believe—are the things which we should strive for, for a better Canada.

**Mr. Flemming:** You have spoken and expressed very positive views about the taxation of a capital gain on the home if it were sold. I take it, Mr. Chairman, that Mr. Johnson does not think that that is a good avenue of taxation if a person is forced to sell or move or something.

**Mr. Johnson:** Right.

**Mr. Shipp:** Mr. Chairman, if I might assist Mr. Johnson answering that question. You say "What may we as a Committee do to help your group to build more homes and continue to provide more housing accommodation?" All I can say is that the capital gains tax on the sale of the individual's home is a mental block for him to consider. He says, "What is the use? If I fix the place up and if I improve it any more than the \$1,000 a year gain plus a little increase I can get by appreciation and expansion or additions to the home, I am not going to get paid for that, I am going to be taxed on that." If you repeal the allowable depreciation things we have now, I think there will be less housing accommodation built. If you leave the sales tax on there will not be as much residential housing built as if it were repealed.

Of all the things that we have spoken on here today as far as the residential building industry which we represent coast to coast, I would have to say in one statement that if any or all of the suggested changes in the White Paper are implemented, each or all of them collectively will be very detrimental to even the present productivity of our industry today. We will not build as many houses, certainly no more. We will be just going at opposite ends to where the productivity should be going. As our population grows and as homes are replaced because of deterioration and old age, the need is increasing. Yet with the suggested repeal of the split tax rate, there will be less small business entrepreneurial types to provide that housing, particularly in the smaller community.

**Mr. Johnson:** May I have one word on Mr. Flemming's last question specifically about the capital gains tax. One hears a great deal of

[Interprétation]

c'est là l'intérêt des hypothèques. Il faut les rendre plus intéressantes. Les prix baisseront. Ils deviendront abordables pour la plus grande partie de la population. Nous devrions nous efforcer de trouver tous les moyens propres à faciliter l'accès à la propriété si nous voulons réellement le progrès du Canada.

**M. Flemming:** Vous nous avez donné des opinions très constructives en ce qui concerne l'imposition d'un gain de capital sur une maison, si elle est vendue. Je suppose, monsieur le président, que M. Johnson ne pense pas que ce soit là un bon système d'imposition si personne n'est forcé de vendre, de déménager ou quelque chose du genre.

**M. Johnson:** C'est exact.

**M. Shipp:** Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais ajouter quelque chose à la réponse de M. Johnson. Vous me dites: «que peut faire notre comité pour aider votre groupe à construire plus de maisons et à fournir plus de logements?» Tout ce que je puis dire, c'est que l'impôt sur les gains de capital réalisé lors de la vente d'une maison privée constitue un grave problème. Le propriétaire se demanderait quelle en est l'utilité s'il rénove sa maison, s'il la modernise et qu'il ait consacré plus de \$1,000 en plus de l'augmentation de valeur qu'il pourra obtenir grâce à un devis des améliorations apportées à sa maison, il se dira qu'il n'y gagnera rien et que tout passera en impôts. Si vous en venez à supprimer l'amortissement admissible à l'heure actuelle, je crois que la construction des logements en pâtira. Si vous maintenez la taxe de vente, on construira moins de maisons résidentielles que si on l'abrogeait.

Je pourrais résumer tout ce que nous avons dit aujourd'hui au nom du secteur de la construction résidentielle que nous représentons dans tout le pays, en vous disant que si l'on adopte les modifications proposées dans le Livre blanc, cela portera préjudice à la productivité actuelle de notre secteur. Nous ne pourrions plus construire autant de maisons. Nous irons à l'encontre de la productivité. A mesure que notre population augmente et que les logements doivent être remplacés parce qu'ils sont vétustes et délabrés, les besoins vont sans cesse croissants. Or, la proposition visant à abroger le taux de l'impôt partagé amènera une diminution des petites entreprises de construction qui fournissent ces logements, surtout dans les localités.

**M. Johnson:** J'aimerais dire un mot en ce qui concerne la dernière question de M. Flemming sur l'impôt des gains de capital. Beau-



[Text]

the appreciation values which have occurred over the last 15 years particularly. I know of cases of houses which were built 14 years ago. I am thinking of a specific one that sold for \$13,500 which I know went for \$28,000. Little is heard of what happened when that sale was made to the man who got that enormous capital appreciation.

He still had to put his hand in his pocket to get himself into the house to which he was moving because the prices for new work had also escalated. In fact, I am saying that the appreciation including the \$1,000 is required to rehouse himself. I will talk politics if I may, sir. I think it is political dynamite to interfere with that man and his house. I still happen to believe it is his castle. He will kick longer and louder about a thing like that than the dollars and cents you can get out of him are worth.

• 1730

**Mr. Flemming:** Mr. Chairman, I wonder if Mr. Johnson suggests that there is a difference when a man who is, for instance, a manager of some kind of a claim is moved through no fault of his from Toronto down to Halifax. He has to sell his house. He happens to be fortunate enough to sell it at a profit. That could not be defined as speculation, could it? Would you suggest that this Committee consider that there is a difference between the speculative profit and the profit that you might call a normal one due to conditions over which the man selling his home has no control?

**Mr. Johnson:** Yes, sir, I personally would agree with that. If there is somebody flitting from house to house and picking up \$1,000 a year on the quiet as a regular thing, they are in our business. We have to pay taxes and they should pay taxes too.

**Mr. Flemming:** I think, Mr. Chairman, we as a Committee are looking for assistance from a delegation such as this and this is the reason for these questions. Am I through?

**Mr. Jones:** Could I make one point, Mr. Chairman, in connection with that. It is really

[Interpretation]

coup de rumeurs circulent en ce qui concerne l'évaluation des immeubles, particulièrement au cours des quinze dernières années. Je connais des maisons qui ont été bâties il y a 14 ans. J'en ai une à l'esprit qui vendue \$13,500 a augmenté de valeur pour atteindre \$28,000. Il est difficile de savoir ce qui s'est passé lors de la vente par cette personne qui a bénéficié d'une grosse réévaluation de son capital.

Malgré tout, il a dû déboursier de l'argent pour trouver un nouveau logement parce que les prix des nouveaux immeubles ont également augmenté. Ce que je veux dire, en fait, c'est que la réévaluation, les \$1,000 y compris, est nécessaire pour acquérir un nouveau logement. Si vous me le permettez, j'aborderai la question sur le plan politique, monsieur. Je crois que si l'on intervenait dans des cas comme celui que je viens de citer, on courrait un grand danger politique. J'ai la conviction profonde qu'il est seul maître de son fief. Il vous ferait plus d'ennuis que n'en vaut l'argent que vous pourrez lui soutirer.

**M. Flemming:** Monsieur le président, je me demande si M. Johnson prétend qu'il y a une différence qui s'établit lorsqu'une personne qui par exemple est un gérant d'un magasin à succursale et qu'elle est transférée, sans qu'il y ait aucune faute de sa part, de Toronto à Halifax par exemple. Cette dernière personne doit vendre sa maison et en supposant qu'elle ait la chance de la vendre en faisant un profit, on ne pourrait prétendre qu'il s'agit là d'une opération de spéculation, n'est-ce pas? Est-ce que vous diriez que le présent Comité considère qu'il s'établit une différence entre un profit résultant de la spéculation et le profit que vous pourriez dénommer «normal», c'est-à-dire un profit qui résulterait des conditions au sujet desquelles l'homme qui vend sa maison n'a aucune prise?

**M. Johnson:** Oui, monsieur, je serais personnellement d'accord avec ce point de vue. Si quelqu'un passe de maison en maison et se ramasse \$1,000 par année de bénéfices comme procédure normale, cela entre dans le cadre des questions dont nous nous occupons. Nous devons acquitter des impôts et cette personne devrait aussi acquitter des impôts.

**M. Flemming:** Je crois, monsieur le président, que nous à titre de Comité, nous avons besoin de l'aide d'une délégation telle que celle qui est présente ici; c'est là la raison pour laquelle nous posons ces questions. Est-ce que mon temps de parole est terminé?

**M. Jones:** Me permettez-vous, monsieur le président, de poser une question à ce sujet.

*[Texte]*

a silly thing in some ways. It is only because we have a backlog of housing demand that we really have a capital gain on housing. If we are going to satisfy that demand, houses are not going to continue to appreciate except in most unusual circumstances. It is not the nature of the product to appreciate. After all, new things are coming out. Presumably a house that is 15 years old does have an element of depreciation and obsolescence in it. I think that is very true today. It is purely an artificial case which is not likely to last for many more years. If it does, obviously we have been completely unsuccessful in meeting the problem of backlogs and demand which we all agree exists.

**Mr. Flemming:** Mr. Chairman, I wonder if you would allow me one more question. Do you, Mr. Johnson, consider that the housebuilding industry at the present time in Canada is a depressed industry?

**Mr. Johnson:** I almost answered yes immediately, sir, because we are suffering very badly at the moment. I think you know the current situation.

**Mr. Flemming:** I agree with the suffering and the need. It is unfortunate that the answer is "yes". I do consider it is a depressed industry. You properly point out on page 6 of your brief that the three basic necessities in life—food, clothing and shelter. Shelter certainly is a most important basic item, particularly in our country. Mr. Chairman, I think that is about all the time I want to take but thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Mahoney.

**Mr. Mahoney:** Mr. Chairman, I thought I might start by observing à propos of Mr. Flemming's latest questions, that it seems to me that most people who move, aside from a few easily identifiable speculators, really do not have much control over it, whether it is your employer or your wife that requires you to do it. It is usually a decision that is taken out of a man's hands.

*[Interprétation]*

De quelque façon il y a là quelque chose de stupide car c'est uniquement du fait qu'il y a un arriéré dans les logements qui sont demandés que nous avons, en fait, un gain sur le capital dans le cas des habitations. Si nous voulons satisfaire à la demande, les maisons ne vont pas continuer à augmenter les valeurs sauf dans des circonstances très exceptionnelles. Ce n'est pas dans la nature de ce produit en particulier d'augmenter en valeur. Après tout, il y a toujours des nouveautés. Il est probable qu'une maison qui a 15 ans commence à se déprécier et à devenir désuète. Je crois que cela est de plus en plus vrai de nos jours. Mais il s'agit d'une situation purement artificielle qui probablement, ne durera pas de nombreuses années encore. Si cela se produisait, de toute évidence, nous aurions été entièrement incapables de répondre à ces arriérés et à ces demandes que nous admettons tous être là.

**M. Flemming:** Monsieur le président, je me demande si vous me permettriez de poser une autre question. Est-ce que, monsieur Johnson, vous considérez que cette industrie de la construction domiciliaire se trouve actuellement être une industrie en mauvaise situation. Dans une situation de crise?

**M. Johnson:** J'allais presque répondre oui tout de suite, monsieur, car nous sommes fort en crise à l'heure actuelle. Je crois que vous connaissez notre situation à l'heure actuelle.

**M. Flemming:** Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il y a là une mauvaise situation et des besoins à combler. Malheureusement, il faut répondre «oui» à cette question; je considère que l'industrie de la construction domiciliaire est en crise à l'heure actuelle, vous avez indiqué, avec à propos, à la page 6 de votre mémoire que parmi les trois nécessités vitales il y avait: l'alimentation, le vêtement et le logement; le logement constitue certainement une nécessité fondamentale particulièrement dans notre pays. Monsieur le président, je crois que j'ai utilisé tout le temps que je voulais et je vous remercie beaucoup.

**Le président:** Monsieur Mahoney.

**M. Mahoney:** Monsieur le président, je crois que j'aimerais commencer par faire remarquer qu'au sujet des dernières questions posées par M. Flemming, il m'a semblé que dans le cas de la plupart des personnes qui déménageaient, en dehors d'un petit nombre facilement identifiable de spéculateurs, la plupart de ces personnes en fait n'avaient pas grand-chose à dire au sujet de leur déménagement c'est-à-dire qu'ils étaient obligés de déménager, qu'il s'agisse de votre employeur



[Text]

I just have two or three questions which are going to be in a very narrow area referring to paragraph 19 of your brief and the very true observation that the White Paper proposals will indeed be a deterrent to the professional man, the man with fairly large amounts of discretionary income, to go into the rental investment business.

Would you agree that where public resources are being utilized, be they in the form of direct public assistance or in the form of incentives which reduce public revenues in effect, that the objective for Canada is low-cost housing today?

**The Chairman:** Mr. Morley.

**Mr. Morley:** I would not want to exclude a very considerable demand elsewhere but the main objective for housing should be low cost.

**Mr. Mahoney:** I think that the man that can afford a \$30,000 or \$35,000 house can probably afford the conventional mortgage rather than the NHA mortgage and whatever drain on the public resource there is for that half of 1 per cent break in interest rates and so on.

Do you think that the way things have been set up under the Income Tax Act today—where professional people have been investing in rental properties and writing it off—has achieved the result of the low-cost housing in a significant way?

**Mr. Morley:** Yes, to the extent that the industry has been able.

**Mr. Mahoney:** I am a little surprised at that because frankly my own observations have led me to believe that doctors and dentists have tended to invest in what I would regard as rather high class.

**Mr. Morley:** I think their decision has always been based on return and quality of building. It is the quality of the investment.

[Interpretation]

ou de votre femme qui vous oblige à le faire. Il s'agit la plupart du temps d'une décision qui ne relève pas de la personne.

Il me reste simplement deux ou trois questions à poser qui entreront dans le cadre très étroit du domaine dont on parle au paragraphe 19 de votre mémoire et qui en rapport avec cette observation très juste à savoir que les propositions avancées dans le Livre blanc, constitueront, en fait, des mesures de dissuasion pour le professionnel, pour la personne qui dispose d'un montant appréciable de revenus qu'il peut utiliser à discrétion, que cela l'empêchera de se lancer dans les affaires d'investissement et d'habitations à loyer.

Est-ce que vous seriez d'accord pour dire qu'en ce qui concerne l'utilisation des ressources publiques—qu'il s'agisse d'une aide publique directe ou qu'il s'agisse de forme de motivation consistant à réduire les recettes publiques—qu'en fait l'objectif que recherche le Canada de nos jours, c'est le logement à bon marché?

**Le président:** Monsieur Morley.

**M. Morley:** Je n'aimerais pas faire fi d'une importante demande dans d'autres secteurs, mais l'objectif principal dans le cas du logement, devrait être celui du coût peu élevé.

**M. Mahoney:** Je pense que la personne qui peut se payer une maison de \$30,000 ou de \$35,000 peut probablement payer une hypothèque ordinaire plutôt que l'hypothèque de la Société Centrale des hypothèques et de logements avec ce qu'elle entraîne au point de vue dépenses publiques pour permettre d'obtenir ces taux d'intérêt plus bas d'un demi pour cent, etc.

Est-ce que vous croyez que dans le cadre de la loi actuelle de l'impôt sur le revenu—où les professionnels ont investi dans des propriétés à louer et où il y a eu amortissement de ces investissements—nous en sommes arrivés à obtenir des logements à bon marché dans une mesure importante?

**M. Morley:** Oui, dans la mesure où l'industrie a été capable de le faire.

**M. Mahoney:** Je suis un peu surpris de ce que vous dites parce que, franchement, d'après mes propres observations je suis porté à croire que les docteurs et dentistes ont eu tendance à investir leur argent dans ce que je considérerais comme une classe plus élevée, une catégorie plus élevée de logements.

**M. Morley:** Je crois que leur décision a toujours été fondée sur le bénéfice qu'il recevait et sur la qualité des bâtiments. Ceci fait partie de la qualité et de l'investissement.

[Texte]

**Mr. Mahoney:** Ease of management perhaps has been a factor that would take them into the more luxurious type of thing.

**Mr. Morley:** If you are talking about the really low-cost housing which involves a very high cost of management, vandalism and things like that, you are really talking there about the public sector.

**Mr. Mahoney:** Yes.

**Mr. Morley:** That must be in the hands of the government. It always has been and always will be. It is a subsidized element of the industry. If you are talking about the ordinary low-cost housing for the artisan and up, then you will find doctors and professional men are in those buildings, often the smaller buildings. They will use professional management.

**Mr. Mahoney:** I am glad I asked you that because you have disabused an impression that I had.

**Mr. Morley:** There is no question about it. It turns on the quality of the investment and that really does not relate to the rent level. Quite often a lower-cost project will be more productive in income than the high-cost project.

**Mr. Mahoney:** You have asserted and Mr. Johnson has asserted on a number of occasions that you are a highly capital-intensive industry but not in the same way however. Mr. Johnson has reiterated the fact that you are a highly capital intensive industry but I take it not in the same way as the oil well drilling contractors we heard this morning whose capital equipment on the average exceeds the annual volume. Yours is an inventory situation, I would take it.

**Mr. Morley:** The purchase of land is a very heavy expansion.

**Mr. Mahoney:** Accelerated depreciation is not one of your solutions in any way.

**Mr. Morley:** You are talking about two different things now. You are talking about accelerated depreciation on property investment which is a business which derives income from renting property. Earlier I think

[Interprétation]

**M. Mahoney:** Il est possible que la facilité de la gestion ait été un facteur qui les ait porté à investir dans ces logements plus luxueux.

**M. Morley:** Si vous parlez réellement des logements à coût peu élevé qui impliquent de très grandes dépenses de gestion, à cause du vandalisme et de ces autres facteurs, vous parlez alors effectivement du secteur public.

**M. Mahoney:** Oui.

**M. Morley:** Alors ces questions relèvent du gouvernement. Cela a toujours été ainsi et cela sera toujours ainsi. Il s'agit d'un secteur subventionné de l'industrie; si vous parlez de logements à coût peu élevé destinés aux artisans et aux personnes qui ont un revenu plus élevé, alors vous verrez que les docteurs et les professionnels s'intéressent à ce genre de bâtiments, même souvent de petits bâtiments. Ces derniers se serviront d'une gestion professionnelle.

**M. Mahoney:** Je suis heureux des vous avoir posé cette question car ceci a dissipé une impression que j'avais.

**M. Morley:** C'est absolument certain. Les investissements des professionnels se tournent vers la qualité du placement et ceci n'a, en fait, rien à voir avec le niveau du loyer. Bien souvent des maisons à bon marché produiront plus au point de vue revenus que des maisons d'un coût élevé.

**M. Mahoney:** Vous avez déclaré et M. Johnson a déclaré en maintes occasions, que vous constituez une industrie nécessitant énormément de capitaux mais pas de la même façon, toutefois. M. Johnson a répété qu'en fait vous constituez une industrie qui avait besoin d'énormément de capitaux, mais, je crois le comprendre, pas dans le genre dont ont besoin les entrepreneurs de forages pétrolifères au sujet desquels nous avons appris ce matin que le capital d'immobilisation en moyenne dépassait le volume annuel d'affaires. Dans votre cas, il s'agit d'une question de stock, je le présume.

**M. Morley:** L'achat des terrains est très coûteux.

**M. Mahoney:** L'amortissement accéléré ne constitue pas pour vous une solution de toute façon.

**M. Morley:** Vous parlez de chose tout à fait différente maintenant. Vous parlez d'amortissement accéléré sur les investissements immobiliers qui constituent une affaire qui tire son revenu de l'allocation de propriétés. Plus tôt,



[Text]

your reference was to the capital needs of the industry as a trading organization.

**Mr. Mahoney:** I am directing this to you really as contractors and as builders rather than in your capacity to the extent that it may be as owners of land.

**Mr. Morley:** In that capacity, depreciation is not a high factor for us.

**Mr. Mahoney:** No.

**Mr. Morley:** We depend upon the property investment side to buy our goods.

**Mr. Mahoney:** Of course, we are engaged in a rather interesting search for alternative assistance to small business in which you certainly have qualified the bulk of your membership. You subscribe to the CCA's proposition of this deferred tax as being a reluctant but workable alternative if there has to be one at all. Do you see any other suggestions that you might offer to replace that low rate of tax on the first \$35,000 and other suggestions that you might offer to replace the low rate of tax on the first...

• 1740

**Mr. Morley:** We have not spent time on it. We have hoped it could be eliminated.

**Mr. Mahoney:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. B. J. Bernard (Toronto, NHBA Executive Vice-President):** Mr. Chairman, there is just one point I would like to make.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Bernard:** Mr. Mahoney's first question made reference to the NHA mortgage as possibly a form of subsidy. You did not really mean this. There is a difference in the insurance rate which is related to the mortgage insurance fee, but it is a highly profitable operation and in no way a subsidy.

[Interpretation]

vous parliez, je le crois, des besoins en capitaux de l'industrie dans l'optique d'une organisation commerciale.

**M. Mahoney:** Je vous pose, en fait, cette question à titre d'entrepreneur et à titre de constructeur plutôt qu'à titre de propriétaire de terrains. Dans la mesure où le problème se pose.

**M. Morley:** A ce titre, l'amortissement ne constitue pas un facteur très important pour nous.

**M. Mahoney:** Non.

**M. Morley:** Nous dépendons des investissements immobiliers pour l'achat de nos produits.

**M. Mahoney:** Naturellement, nous nous occupons de trouver une solution de rechange intéressante plutôt pour aider les petites entreprises que vous avez définies comme constituant la majorité de vos membres. Vous souscrivez aux propositions de l'Association canadienne de la construction en ce qui concerne cette remise d'imposition en la qualifiant de solution de rechange prise à regret mais pouvant fonctionner s'il faut qu'il en existe une. Est-ce que vous pourriez nous apporter d'autres propositions que vous pourriez offrir pour remplacer cette imposition à un taux peu élevé sur les premiers \$35,000 ainsi que les autres propositions que vous pourriez offrir pour remplacer ce bas taux d'imposition sur les premiers...

**M. Morley:** Nous n'avons pas consacré de temps à cette question. Nous avions espéré qu'elle pourrait être éliminée.

**M. Mahoney:** Merci, monsieur le président.

**M. B. J. Bernard (Toronto, vice-président de l'Association nationale des constructeurs d'habitation):** Monsieur le président, il y a simplement une question que j'aimerais soulever?

**Le président:** Oui.

**M. Bernard:** La première question interposée, monsieur Mahoney, était un rapport avec les hypothèques de l'Association nationale des constructeurs d'habitations qui pourrait devenir une sorte de subvention probablement. Je ne crois pas que c'était votre intention de dire ceci. Il y a une différence qui s'établit entre le taux d'assurance qui se rapporte aux droits d'assurance sur les hypothèques mais il s'agit d'une opération profitable et il ne s'agit en aucune façon d'une subvention.

[Texte]

**Mr. Mahoney:** No, but it is a use of a public resource, sir. There is some place along the line where public credit is being used for this purpose rather than another purpose in order to achieve a lower rate of interest for that type of home builder.

**Mr. Johnson:** No, sir. There is a slightly lower rate, but I point out to you, sir, that CMHC is one of the very, very profitable Crown corporations which turned up \$10 million last year, and they did not do that by putting out money at a cheaper rate than that at which they borrowed it.

**Mr. Mahoney:** No, but they were able to borrow that money at a cheaper rate than perhaps you were directly.

**Mr. Bernard:** These are direct funds you are referring to, the direct lending program as opposed to NHA lending provided by private lenders.

**Mr. Mahoney:** Let us put it this way then, if this is not doing anything we might as well shut her down and use our credit for something else, you know, if it is not being of an advantage to somebody. There must be an advantage to somebody in using the public credit for that purpose.

**Mr. Johnson:** The initial position of CMHC was always regarded as being the banker of last resort. When nobody else had any money, CMHC would usually come in. They have come in on a different basis to that from time to time always to spur the economy, sometime purely politically to give a spurt to a flagging situation to provide employment. A \$100 million in NHA loans put into a program very quickly gets translated into machines digging holes, people pushing barrows around, buying lumber and things start turning very quickly. We have been used to a great extent for this purpose, so, the government gets some use out of its money that way to control, I believe, the economy.

[Interprétation]

**M. Mahoney:** Non, mais il s'agit là d'une utilisation des ressources publiques, monsieur. Il y a des cas où le crédit public est utilisé à cette fin plutôt qu'à une autre en vue de fournir des taux moins élevés d'intérêt pour ce genre de constructeurs d'habitation.

**M. Johnson:** Non, monsieur. Il existe un taux un peu plus bas, mais je vous ferai remarquer, monsieur, que la Société centrale d'hypothèques constitue l'une des sociétés de la Couronne qui fait de très très bons bénéfices, ceux-ci se sont établis à 10 millions l'an passé, et certainement cette société n'en est pas arrivée là en fournissant de l'argent à un taux moins élevé qu'à celui auquel elle l'avait emprunté.

**M. Mahoney:** Non, mais cette société a été en mesure d'emprunter cet argent à un taux moins élevé que vous n'auriez peut-être pu le faire vous-même directement.

**M. Bernard:** Il s'agit là de fonds directs dont vous parlez, du programme de prêts directs comparativement aux prêts que fait l'Association nationale des constructeurs d'habitations lesquels proviennent de prêteurs privés.

**M. Mahoney:** Disons alors, que si ceci ne sert à rien il vaudrait mieux arrêter ces opérations et utiliser le crédit disponible pour telle autre opération, vous savez, car il est inutile d'utiliser des crédits s'ils ne servent pas, s'ils ne bénéficient pas à quelqu'un. Il faut qu'il y ait avantage lorsque l'on utilise le crédit public à cette fin.

**M. Johnson:** A l'origine, la Société centrale d'hypothèques et de logement a toujours joué le rôle de banquier en dernier ressort, c'est ainsi qu'elle a toujours été considérée. Quand plus personne n'avait d'argent à prêter, c'était la centrale d'hypothèques qui alors entrait en scène. Mais il y a eu évolution dans cette ligne de conduite et la centrale des hypothèques a prêté sur divers autres bases de temps à autre, mais chaque fois pour favoriser l'économie, simplement pour des raisons politiques pour fournir une poussée à l'économie au moment où il y a une situation qui se détériore, afin de fournir de l'emploi. Cent millions de dollars qui sont fournis en prêts de l'Association nationale des constructeurs d'habitations qui sont investis dans un programme ont eu très rapidement pour conséquence de permettre de creuser pour les fondations de maisons pour acheter les matériaux etc etc. Par conséquent, nous avons l'habitude de voir le gouvernement se servir de cet argent pour contrôler en un sens, je le crois, l'économie.



[Text]

**Mr. Mahoney:** I am not suggesting that it is not a useful purpose, but what I am suggesting is that it is a purpose that should be directed to low-cost housing in preference to other types of housing. If there is a need for low-cost housing, then every mortgage that is given on a \$30,000 or \$50,000 house is a mortgage that is taken away from a place where it is really needed.

**Mr. Johnson:** You realize, of course, that the limit on NHA mortgages...

**Mr. Mahoney:** It is now \$18,000.

**Mr. Johnson:** ... is much lower than is available elsewhere.

**Mr. Mahoney:** I realize that it is.

**Mr. Johnson:** If you want one of the expensive houses you will go to a conventional mortgage which is fair enough, sir, I am sure. If we are looking a little into the future, I am sure that NHA money is going the way you are suggesting here, more and more every day.

**Mr. Mahoney:** Right.

**Mr. Johnson:** The emphasis is going to lower income houses for the use of those funds.

**Mr. Mahoney:** I quite agree with you there. I quite agree that that is a proper direction for it to take. I am only putting it to you that any tax incentives that are given in the housing area should go in the same direction.

**The Chairman:** I would like to ask a question or two dealing with the much discussed paragraph 19, the question of professionals being able to reduce their taxes through the purchase of apartments by writing off the depreciation on their income. Mr. Shipp, you made the point that as soon as one becomes profitable, then it is in the interests of such a person to go out and buy another one. This is, I think what concerns a number of people and perhaps the draftsmen of the White Paper that is was primarily a subsidy for the professionals rather than for the housing. You

[Interpretation]

**M. Mahoney:** Je ne dirais pas qu'il ne s'agit pas là d'un objectif utile mais je préconise que l'on devrait se diriger dans une voie qui permettrait de favoriser les habitations à bon marché comparativement aux autres genres d'habitation. Le domaine des habitations à bon marché, alors toutes les hypothèques qui sont fournies sur des maisons valant \$30,000 ou \$50,000 sont des hypothèques qui sont retirées d'un autre secteur où réellement elles seraient nécessaires.

**M. Johnson:** Je suppose que vous vous rendez compte que la limite fixée pour les hypothèques de l'Association nationale des constructeurs d'habitations...

**M. Mahoney:** Elle est fixée actuellement à \$18,000.

**M. Johnson:** Et beaucoup moins élevée que ce qui est disponible ailleurs.

**M. Mahoney:** Je me rends compte de ce fait.

**M. Johnson:** Si vous voulez vous procurer une maison coûteuse, vous recherchez alors une hypothèque ordinaire, conventionnelle ce qui est bien naturel, monsieur. Mais si vous considérez un petit peu l'avenir, je suis sûr que vous vous rendrez compte que l'argent de l'Association nationale des constructeurs d'habitations est utilisé de la façon que vous préconisez ici de plus en plus chaque jour.

**M. Mahoney:** C'est exact.

**M. Johnson:** Nous mettons l'accent sur les maisons à bon marché, pour les personnes ayant un petit revenu lorsque nous utilisons ces fonds.

**M. Mahoney:** Je suis d'accord avec vous pour dire que c'est là la bonne voie pour cet argent. Tout ce que je veux dire c'est que les incitations fiscales qui sont fournies dans le domaine de l'habitation devraient aussi être utilisées de la même façon, c'est-à-dire pour favoriser ces maisons à bon marché.

**Le président:** J'aimerais poser une ou deux questions en ce qui concerne ce paragraphe très controversé, soit le paragraphe (19). Il s'agit de la question des professionnels qui peuvent réduire leur imposition en achetant des appartements et en amortissant leur dépréciation à partir de leur revenu.

Monsieur Shipp vous avez indiqué que dès que l'opération devient profitable, alors il y a va de l'intérêt de la personne que cette dernière se mette en quête pour acheter une autre maison. C'est ce fait, je crois, qui inquiète un certain nombre de gens et peut-

[Texte]

know, if you want subsidized housing schemes there might be better and more direct ways of doing it. You have not done anything yet to allay my fears in this regard. The provisions do appear to single out one particular group of people for special treatment because not only can they avoid tax by doing what you have suggested they do, but they do not have to go on and buy another one as soon as it becomes profitable they can sell it as a capital gain. They can terminate the process at any point they like and if they get a capital gain, up until now, it has been tax free. So it seems to me these provisions really have been subsidizing a particular group rather than your particular wish to see the housing system itself assisted. Could you comment on this?

**Mr. Shipp:** I would be very pleased to. I am glad you asked this question because we had some discussion on this over lunch.

First of all, I do not think we can alleviate the thought from our mind that they are providing a useful vehicle of providing private capital that results in more housing being built than would have to be built from other available capital sources.

**The Chairman:** Do you think this is the most efficient way of doing it, that there are not other ways?

**Mr. Shipp:** No, this is one benefit that comes from that. From my investigations into the marketplace, I think these professional people, doctors, lawyers and the like, who are two of the main groups that we hear are doing this, the people in very high personal income rates who avail themselves of this opportunity, go out and acquire more housing to create more depreciable investments to use up the income producing...

**The Chairman:** I recognize that point, you made it earlier.

**Mr. Shipp:** All right.

**The Chairman:** What I am trying to get at is if we want to promote housing, surely we

[Interprétation]

être aussi le rédacteur du Livre blanc, et il est probable que ces derniers ont craint qu'il s'agissait là principalement d'une subvention aux professionnels plutôt qu'une subvention aux logements. Vous savez que si vous voulez subventionner un des programmes d'habitations, il existe des façons meilleures et plus directes de le faire. Par conséquent, dans ce domaine, vous n'avez pas à peser toutes mes craintes. Il semble que les stipulations désignent un groupe particulier de personnes qui bénéficieront d'un traitement spécial car non seulement ces dernières peuvent éviter les impôts en faisant ce que vous avez indiqué qu'elles font, en fait, elles ne sont pas obligées de continuer de s'acheter d'autres maisons dès que l'opération devient profitable, ces personnes peuvent vendre les immeubles en réalisant un gain de capital. Elles peuvent mettre fin à ces opérations n'importe quand et si elles obtiennent un gain de capital, jusqu'à présent, jusqu'à aujourd'hui, ce dernier a été exempté d'impôt. Il me semble donc que ces stipulations sont en fait une subvention à un groupe particulier plutôt qu'une façon d'aider le système de logements lui-même alors que c'est là votre désir. Pourriez-vous nous apporter des remarques à ce sujet?

**M. Shipp:** Je serais très heureux de le faire. Je suis heureux que vous ayez posé cette question car nous en avons parlé au moment du dîner.

Tout d'abord, je ne crois pas que nous puissions ignorer que ces stipulations sont un moyen utile de fournir du capital privé qui permettra de bâtir plus d'habitations que celles qui résulteraient des autres sources de capitaux disponibles.

**Le président:** Est-ce que vous croyez que c'est là le moyen le plus efficace d'en arriver là, qu'il n'existe pas d'autres moyens?

**M. Shipp:** Non, il s'agit là d'un des avantages qui en découlent. D'après mes recherches sur le marché, je crois, que ces professionnels, docteurs, avocats, etc qui constituent les groupes principaux de personnes qu'on nous dit procéder à ces opérations, soient des personnes disposant de taux personnels de revenus très élevés qui peuvent pour profiter de cette occasion acheter plus de maisons pour créer des investissements amortissables pour utiliser ce... producteur de revenu...

**Le président:** Je reconnais qu'il en va ainsi, vous l'avez dit plutôt.

**M. Shipp:** Très bien.

**Le président:** Ce que je voudrais éprouver c'est que si vous voulez promouvoir les loge-



*[Text]*

want to find something which does not seem to discriminate in favour of one particular group of people.

**Mr. Shipp:** I do not think it is in their own favour in as much as, upon their demise, their estates have grown so substantially that with the estate taxes having just been revised last year, the government is getting an ever increased tax bite then because their estates have grown. So, I think you are getting the gain in direct proportion to the tax-free ride that the individual may have enjoyed.

**The Chairman:** I want to take in one other area very briefly. You made some comments about the distinction between the speculator and the developer and I think you felt it would be possible to recognize the distinction. I am not too sure how and I wondered if you had any thoughts to that different tax treatment there should be for the speculator rather than the developer?

**Mr. Shipp:** I would suggest the gentlemen here with me would support my suggestion on this, that the developer is one who acquires land and sees it through to the manufactured process. Now, for the laymen perhaps, if I may suggest that what I mean by the manufacture process, is buying farm lands, going through the official plans of the municipality, following that land through with the development of trunk sewers and what not to the stage of getting a registered plan with the zoning on the land, arranging for the financing and the bonding that enables you to get registration of that plan, putting in the underground services, the paved roads and either building upon the land yourself or selling off the lots and for the parcels of commercially zoned land or apartment zoned land at that time. In other words, a firm such as ours, as Mr. Johnson's firm, as Keith's firm, as the three of us represented here, I think we all carry the flag as land developers as apart from speculators that, "I think there is a new road coming through here; I think there is a new something going here, so we will buy this land" and option the land in a great many cases. This is where a lot of the abuses have come in the high cost of fringe land around the developing

*[Interpretation]*

ments, il n'y a pas de doute qu'il nous faut trouver un moyen qui n'établisse pas une discrimination, qui ne favorise pas un groupe particulier de gens.

**M. Shipp:** Je ne crois pas que ces stipulations soient en la faveur lorsqu'on les considère sous cet aspect qu'au moment de la délégation par testament des propriétés, ainsi ces dernières ont alors pris une grande importance elles seront taxées fortement depuis la révision qui a été faite l'an passé de l'impôt sur les biens transmis par décès. Le gouvernement les impose de plus en plus; et par conséquent, je crois que vous obtenez là un bénéfice qui est en proportion directe avec cette exemption d'imposition dont la personne a pu profiter.

**Le président:** J'aimerais aborder un autre secteur très brièvement. Vous avez apporté certaines remarques au sujet de la distinction qui s'établit entre un spéculateur et un agent, une personne qui s'occupe de l'aménagement des terrains de constructions et je pense qu'à votre idée il était possible d'établir cette distinction. Je ne suis pas très sûr de la façon dont on pourrait établir cette distinction et je me demande si vous avez envisagé des moyens qui permettraient d'imposer différemment le spéculateur par rapport aux personnes qui s'occupent de l'aménagement des terrains, des constructions domiciliaires etc?

**M. Shipp:** Je dirais que le témoin qui m'accompagne ici serait d'accord avec moi pour dire que la personne qui s'occupe d'aménagements, de constructions domiciliaires est celle qui achète des terrains et s'occupe de l'exploitation jusqu'à ce que le produit fabriqué sorte. D'un autre côté, je dirais—pour le bénéfice du profane peut-être—que ce que j'entends par le procédé de fabrication c'est le processus qui va depuis l'achat des terrains en passant par l'établissement des plans officiels des municipalités pour continuer par l'aménagement des sections de canalisation, d'égouts et tout le reste jusqu'à l'étape de l'obtention d'un plan enregistré, l'établissement du zonage des terrains, la prise des mesures financières et l'obtention de sûreté qui vous permettent d'enregistrer ce plan, l'établissement des services souterrains, l'asphaltage des routes et soit la construction sur les terrains que vous faites vous-même ou la vente des parcelles, des lots ou des terrains constituant des zones commerciales ou des appartements à cette époque. En d'autres termes, une entreprise telle que la vôtre, telle que l'entreprise de M. Johnson ou de M. Keith's ou l'entreprise en somme des trois témoins qui sont ici, constitue une de ces entreprises d'aménagement des terres de

[Texte]

municipalities today. I think this could be the test, taking it right through, because a lot of these speculators are not equipped nor do they intend to become involved with the trials and tribulations of the development.

**The Chairman:** How would you tax such a person so defined, as a speculator?

**Mr. Shipp:** I have not found it necessary up till now to make any constructive suggestions to you people with governmental influence. It is nice to be asked, but I think it might be related to perhaps to how many years they have held the land in proportion to the gain or something.

● 1750

**The Chairman:** If he is a professional speculator, he is going to be taxed 50 per cent now, and is taxed 50 per cent, now. Are you suggesting he be taxed an additional 50 per cent, in other words, perhaps a total of 75 per cent on the difference between the cost price and the selling price?

**Mr. Johnson:** Mr. Chairman, I have said they are the curse of our industry. You cannot be too rough with them.

**The Chairman:** Are there other questions?

**Some hon. Members:** I could ask a lot of things.

**Mr. Morley:** Mr. Flemming has left but he did ask an important question I do not think was quite answered. I think he said, if you were the government, how would you produce cheaper money, and I think it is an awfully important question. It is probably a question the government...

[Interprétation]

constructions d'habitations qui se distinguent de celles des spéculateurs qui eux procéderaient d'une autre façon: Ils diraient, par exemple, «Je crois qu'il passera une nouvelle route ici, il va se produire ceci ici et par conséquent nous allons acheter ce terrain» et ces spéculateurs bien souvent prennent une option pour ce terrain. C'est là que nous avons eu quantités de ces abus constitués par des coûts très élevés pour les terrains marginaux se trouvant autour des municipalités en expansion aujourd'hui. Je crois que c'est là le critère qu'il faut appliquer c'est-à-dire examiner l'opération d'un bout à l'autre, car nombreux sont ces spéculateurs qui ne possèdent pas le matériel, les moyens voulus et qui d'ailleurs n'ont aucunement l'intention de s'embarrasser de toutes les difficultés qui accompagnent cette profession d'aménagement des terrains, de construction et d'habitation.

**Le président:** Comment imposeriez-vous une telle personne, une personne ainsi définie comme spéculateur?

**M. Shipp:** Jusqu'ici, je n'ai pas eu l'occasion de vous faire des propositions positives c'est-à-dire que je n'ai pas eu l'occasion de présenter des propositions positives à des personnes comme vous qui ont une influence au Gouvernement. C'est très aimable à vous de me poser la question amis je crois que cette question se pose, peut-être, dans l'optique du nombre d'années où la terre a été détenue en proportion des profits retirés ou quelque chose comme cela.

**Le président:** S'il s'agit d'un spéculateur professionnel on l'imposera pour 50 p. 100; il est imposé à l'heure actuelle pour 50 p. 100. Est-ce que vous préconisez qu'on l'impose pour un autre 50 p. 100; en d'autres termes, peut-être pour un 75 p. 100 sur la différence entre le prix de revient et le prix de vente?

**M. Johnson:** Monsieur le président, j'ai déclaré que ces personnes étaient la malédiction de notre industrie. Vous ne pouvez pas les traiter avec trop de rigueur.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Des voix:** Je pourrais poser bien des questions.

**Mr. Morley:** M. Flemming nous a quittés mais il avait posé une question importante qui, je le crois, n'a pas reçu une réponse complète. Je crois qu'il a déclaré: si vous étiez à la place du gouvernement, comment pourriez-vous fournir de l'argent à meilleur compte et je crois qu'il y a là une question de la plus grande importance. Il s'agit probablement de savoir si le gouvernement...



[Text]

**The Chairman:** I do not think it is a relevant question.

**Mr. Morley:** Do you not think it is relevant here? It relates to a proposal of increasing the flow of mortgage money, you see.

**The Chairman:** Well, to that extent, yes.

**Mr. Morley:** As I said earlier, the flow of mortgage money and the price are two very important related factors. If they increase the flow of mortgage money 15 per cent it is no good to the industry. They have to increase the flow of money at a lower cost because in the last three or four years, a man has had to earn an extra \$3,000 of income to qualify to buy the same house just because the rates have gone up from 7 to 10 per cent.

**The Chairman:** Right. I think you have already made that point, or Mr. Johnson made the point earlier.

**Mr. Morley:** Therefore, if there were some means whereby relief could be given either to the borrower of mortgage money or to the lender, this would immediately have the effect of reducing the cost of mortgage money and would stimulate the flow and increase the amounts.

**The Chairman:** Right.

**Mr. Morley:** This is what we want.

**The Chairman:** I would like to thank you gentlemen for your brief and for your presence here today. I know there are a number of other points you would like to have covered. Mr. Johnson pointed out to me that you had an interest in stating something on convention expenses but your brief covers convention expenses, and as I have indicated on other occasions, it is not our practice to deal with every aspect of every brief. You can appreciate this. However, we have noted your concern and interest in the area of convention expenses. Thank you for coming. This meeting is adjourned.

**Mr. Johnson:** Thank you, Mr. Chairman.

[Interpretation]

**Le président:** Je ne crois pas que cette question soit pertinente.

**M. Morley:** Ne croyez-vous pas qu'elle est pertinente dans l'optique de ce que nous étudions ici? Il s'agit d'une proposition d'augmenter l'apport, le courant de l'argent disponible pour des hypothèques.

**Le président:** Oui, en ce sens, oui.

**M. Morley:** Comme je l'ai déclaré plus tôt, la quantité d'argent disponible pour des hypothèques et son coût constituent des facteurs très importants qui sont connexes. Si l'on augmente la quantité d'argent disponible pour les hypothèques de 15 p. 100, cela ne sert à rien pour l'industrie: il faut augmenter la quantité d'argent disponible mais en diminuer le coût car dans ces dernières trois ou quatre années il a fallu qu'une personne gagne \$3,000 supplémentaires au point de vue revenu pour pouvoir avoir le droit d'acheter la même maison simplement du fait que le taux était passé de 7 à 10 p. 100.

**Le président:** C'est exact. Je crois que vous avez déjà prouvé ceci, ou que M. Johnson l'a déjà prouvé plus tôt.

**M. Morley:** Par conséquent, si on pouvait trouver quelque moyen pour accorder de l'aide soit à l'emprunteur de l'argent pour les hypothèques ou au prêteur, ceci aurait pour conséquence immédiate de réduire le coût de l'argent servant aux hypothèques et stimulerait et favoriserait l'apport en argent et permettrait qu'il y ait des montants disponibles plus importants.

**Le président:** C'est exact.

**M. Morley:** C'est ce que nous voulons obtenir.

**Le président:** Je voudrais vous remercier, messieurs, pour ce mémoire que vous nous avez présenté et pour être venus parmi nous aujourd'hui. Je sais que vous auriez aimé traiter de beaucoup d'autres questions; M. Johnson m'a indiqué que vous vouliez parler aussi des dépenses concernant les congrès mais votre mémoire traitait de ces dernières et comme je l'ai indiqué, à d'autres occasions, nous n'avons pas l'habitude d'étudier chaque aspect particulier de chaque mémoire. Je crois que vous devez reconnaître que c'est là notre façon de procéder. Néanmoins, nous avons remarqué que vous vous intéressiez à ce secteur des dépenses concernant les congrès. Merci pour avoir comparu devant notre Comité, la séance est levée.

**M. Johnson:** Merci, monsieur le président.

## APPENDIX 33-B

SUBMISSION  
REGARDING WHITE PAPER  
ENTITLED  
"PROPOSALS FOR TAX REFORM"  
CANADIAN ASSOCIATION  
OF  
OILWELL DRILLING CONTRACTORS  
CALGARY, ALBERTA  
April 27, 1970

## TABLE OF CONTENTS

## Section

- I Introduction
- II Summary and recommendation
- III Characteristics of the oilwell drilling and servicing industry
- IV Fairness and equity in taxation
- V Capital gains as income
- VI Corporations and their shareholders
- VII Business and property income
  - A. Goodwill
  - B. Entertainment and Related Expenses
- VIII Impact on the economy and government revenues
  - A. Impact on New Investment
  - B. Emigration of Professional and Technical Personnel
  - C. Government Revenues
- IX CAODC recommendation to the Minister of Finance
  - A. Administrative and Judicial Problems
  - B. Uncertainties of Forecasting Impact
  - C. Overall CAODC Recommendation

## Section I

## INTRODUCTION

The Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors (CAODC) welcomes the opportunity of presenting its views on the Proposals for Tax Reform (the 'White Paper') released in November 1969 by the Honourable E. J. Benson, Minister of Finance. CAODC wishes to extend its appreciation to Mr. Benson for providing Canadians with the opportunity to review and comment on the proposed tax reforms while they are in the

## APPENDICE 33-B

MÉMOIRE  
CONCERNANT LE LIVRE BLANC  
INTITULÉ  
«PROPOSITIONS DE RÉFORME FISCALE»  
ASSOCIATION CANADIENNE  
D'ENTREPRENEURS DE FORAGE  
PÉTROLIER  
(CAODC)  
CALGARY, ALBERTA  
27 avril 1970

## TABLE DES MATIÈRES

## Chapitre

- I INTRODUCTION
- II SOMMAIRE ET RECOMMANDATION
- III CARACTÉRISTIQUES DE L'INDUSTRIE DU FORAGE PÉTROLIER ET D'ENTRETIEN
- IV HONNÊTETÉ ET ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'IMPÔT
- V LES GAINS DE CAPITAL CONSIDÉRÉS COMME REVENU
- VI LES CORPORATIONS ET LEURS ACTIONNAIRES
- VII REVENU COMMERCIAL ET REVENU FONCIER
  - A. Clientèle
  - B. Frais de représentation et assimilés
- VIII RÉPERCUSSIONS SUR L'ÉCONOMIE ET SUR LES REVENUS DU GOUVERNEMENT
  - A. Répercussions sur les nouveaux investissements
  - B. Émigration de personnel professionnel et technique
  - C. Revenus du Gouvernement
- IX RECOMMANDATION DE LA CAODC AU MINISTÈRE DES FINANCES
  - A. Problèmes administratifs et juridiques
  - B. Incertitudes quant aux répercussions probables
  - C. Recommandation générale de la CAODC

## Chapitre I

## INTRODUCTION

La Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors (CAODC) est heureuse de pouvoir faire connaître ses opinions sur les propositions de réforme fiscale (Le «Livre blanc») publié en novembre 1969 par l'honorable J. Benson, ministre des Finances. La CAODC tient à remercier M. Benson d'avoir bien voulu donner aux Canadiens la possibilité d'étudier et de commenter les réformes fiscales envisagées alors qu'elles en sont encore au



White Paper stage. The Association looks forward to discussing its brief with the House of Commons Finance, Trade and Economic Affairs Committee and the Senate Banking, Trade and Commerce Committee.

The Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors was incorporated on June 18th, 1949, for the purpose of improving the status of the oilwell drilling and contracting industry as a whole, and of providing convenient and ready means for cooperation in the study and dissemination of information considered to result in the mutual benefit of the oilwell drilling contracting industry, the petroleum industry generally, and the economy of the nation. It presently is composed of:

(a) 43 drilling contractor members owning 335 oilwell drilling rigs, representing virtually 100 per cent of the industry;

(b) 27 service rig members owning 170 rigs; and,

(c) 77 associate members consisting of manufacturers, suppliers (including drilling mud and chemical companies), oil, safety, equipment rental, catering, housing and camping companies, and insurance brokers, etcetera.

Currently, the oilwell drilling and servicing industry employs over 6,500 people with combined wages and salaries of about \$42 million. Thus, although composed of many small businesses, the industry is reasonably large by Canadian standards.

The brief commences with background information about the characteristics of oilwell drilling and servicing. Because this contracting service is a highly specialized phase of the petroleum industry which is unfamiliar to most Canadians, this background information should place the reader in a better position to assess this submission.

The principal portion of the submission deals with major subjects of concern to CAODC. Omission of certain proposals does not necessarily mean that the Association supports or rejects them.

In the interests of brevity, the submission does not deal with White Paper proposals which it considers to be favourable, including:

stade du Livre blanc. L'Association serait heureuse de pouvoir discuter son mémoires avec le Comité des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes, et avec le Comité sénatorial de la banque et du commerce.

La *Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors* a été légalement constituée le 18 juin 1949 dans le but d'améliorer dans l'ensemble le statut de l'industrie du forage pétrolier, et de constituer un organisme commode et pratique pour la coopération dans l'étude et la diffusion de renseignements susceptibles de profiter à l'industrie du forage pétrolier comme à l'industrie pétrolière en général et à l'économie nationale tout entière. Elle se compose actuellement de:

a) 43 membres entrepreneurs de travaux de forage, qui possèdent 335 tours de forage pétrolier, qui représentent pratiquement la totalité de cette industrie;

b) 27 membres assurant le service des tours et possédant 170 tours; et,

c) 77 membres associés, se composant de fabricants, de fournisseurs (y compris les fournisseurs de boue de forage et les compagnies chimiques), compagnies pétrolières, de sécurité, de location d'équipement, de cantines, de construction de logements de camping, de courtiers d'assurance, etc.

A l'heure actuelle, l'industrie du forage pétrolier et ses industries de service emploient plus de 6,500 personnes, dont les salaires totalisent annuellement près de \$42 millions. Par conséquent, et bien que composée d'un grand nombre de petites entreprises, cette industrie est raisonnablement importante, si on la juge selon les critères canadiens.

Notre mémoire s'ouvre sur des renseignements généraux concernant les caractéristiques du forage pétrolier et d'entretien. Étant donné que ses activités de service sur base contractuelle constituent un aspect très spécialisé de l'industrie pétrolière que nous connaissons mal la plupart des Canadiens, nous avons pensé que ces renseignements mettront le lecteur mieux en mesure de comprendre le présent mémoire.

La partie principale de notre mémoire concerne des sujets préoccupant plus spécialement la CAODC. Le fait d'avoir omis certaines propositions ne signifie pas nécessairement que notre association les approuve, ni qu'elle les rejette.

Désirant être bref, notre mémoire ne traitera pas des propositions du Livre blanc qu'il estime favorables, y compris:

1. increase in personal exemptions to give tax relief to those with lower incomes;

2. deduction of child care expenses that face many working mothers today;

3. taxation of unemployment insurance benefits and deductions of UIC contributions by employees;

4. removal of the Canadian tax exemption on teaching salaries of visiting professors and teachers;

5. elimination of 'tax havens';

6. partial deductibility of employee costs of earning their living; and,

7. partial deductibility of employee cost of moving.

The brief concentrates on White Paper proposals which directly or indirectly affect the oilwell contract drilling and servicing industry, its employees and shareholders. The Association is in the best position to assess these impacts and has a responsibility to the industry and to the government to bring its views forward.

## Section II

### SUMMARY AND RECOMMENDATION

#### A. SUMMARY

1. In 1947, foreign-owned companies met most of the oilwell drilling and servicing needs in Canada. At present, virtually all of these needs are provided by Canadian-owned companies. This shift in ownership occurred under existing income tax legislation, and is consistent with government objectives to promote Canadian ownership.

2. The 'ability to pay' basis for fairness and equity in taxation proposed by the White Paper gives no consideration to investment risks. Unless tax incentives are available to compensate risk-taking, investors will divert their capital to relatively secure investments.

Without tax incentives that recognize the risk problems, Canadian oilwell drilling and servicing contractors cannot make the substantial investments required for increased

1. le relèvement des exonérations personnelles destinées à fournir un allègement fiscal aux personnes des tranches de revenu inférieures;

2. la déduction de frais encourus pour garde d'enfants, auxquels de nombreuses mères au travail doivent faire face actuellement;

3. l'imposition de sommes perçues au titre de l'assurance-chômage et de déductions des versements faits par les employés à la Commission d'assurance-chômage;

4. la suppression de l'exemption fiscale dont bénéficiaient les traitements des professeurs et enseignants invités;

5. l'élimination des «havres de grâce fiscaux»;

6. la déduction partielle des coûts encourus par des employés dans le cadre de leur profession; et,

7. la déductibilité partielle des frais de déplacement des employés.

Notre mémoire concentre son attention sur les propositions du Livre blanc qui affectent, directement ou indirectement, l'industrie du forage pétrolier contractuelle et ses industries et services, leurs employés et leurs actionnaires. Notre association est la mieux placée pour juger de ces répercussions et elle a le devoir, vis-à-vis du gouvernement aussi bien que de l'industrie qu'elle représente, de faire connaître ses opinions.

## Chapitre II

### SOMMAIRE ET RECOMMANDATION

#### A. SOMMAIRE

1. En 1947, les besoins canadiens en forage pétrolier et en services annexes étaient généralement satisfaits par les compagnies étrangères. A l'heure actuelle, ils sont pratiquement tous satisfaits par des compagnies canadiennes. Ce changement de propriétaire s'est fait dans le cadre de la législation fiscale actuelle qui était conforme aux objectifs du gouvernement visant à favoriser la possession canadienne.

2. «L'aptitude contributive» que le Livre blanc propose comme principe d'honnêteté et d'équité fiscale, ne tient pas compte des risques d'investissement. A moins que les mesures d'allègement fiscal ne compensent les risques encourus, les investisseurs transféreront leurs capitaux vers des investissements pratiquement sûrs.

Sans mesure d'allègement fiscal tenant compte du problème des risques, les entrepreneurs canadiens de forage pétrolier ne peuvent faire les investissements considérables



operations in the Canadian north and offshore which involve greater risk than the industry has previously experienced.

3. The White Paper proposals reflect a political philosophy which will have the effect of increasing the relative importance of the public sector of the Canadian economy. If implemented, the proposals will provide sizeable revenues for programs which have not been identified by the government or approved by the voters. CAODC rejects these two propositions.

At the same time, the obvious disincentives reflected in the proposals seem contrary to established and long standing government policies, particularly those relating to education, training, retraining, and financial or technical assistance to industry.

4. The basis of the proposal for taxation of capital gains seems unfounded, as reflected by the White Paper's statements relating to:

(i) 'surplus-stripping', which CAODC believes is no longer a problem;

(ii) the proposal to write off capital losses, which is of little value to an entrepreneur with his capital and earnings tied to one company such as a drilling or servicing operation;

(iii) the unworkable and unfair valuation day and deemed realization concepts; and,

(iv) combined impact of estate and capital gains tax which could create serious problems in connection with a drilling or servicing business which normally does not lend itself to minority interests.

5. The White Paper admits that its capital gains proposal, if implemented, will be a relatively unimportant source of revenue. On the other hand, it will be punitive to the individual because it will be superimposed on personal income and will likely be taxed at the maximum rate in many cases. If the government is sincerely interested in encouraging Canadians to invest in its economic development, capital gains should be tax exempt. If implemented, such a tax should be separate from personal income tax rates and its effective rate at all levels of taxable income should be significantly lower than that levied in the U.S. In any case, there should be

nécessaires à l'accroissement des opérations dans le Nord canadien et au large des côtes, qui comprennent des risques plus élevés que ceux que notre industrie a connus jusqu'à présent.

3. Les propositions du Livre blanc traduisent une orientation politique qui aura pour effet d'accroître l'importance relative du secteur public dans l'économie canadienne. Si elles sont mises en œuvre, elles fourniront des revenus considérables pour les programmes qui n'ont pas été définis par le gouvernement ni approuvés par les électeurs. La CAODC rejette ces deux propositions.

En même temps, les propositions contiennent des dispositions inhibantes qui nous paraissent contraires à la politique suivie depuis longtemps par le gouvernement, en particulier en ce qui concerne l'éducation, la formation professionnelle, le recyclage, et l'assistance financière ou technique à l'industrie.

4. La base du projet d'imposition des gains de capital semble mal établie, comme le démontrent les déclarations du Livre blanc concernant:

(i) les «éliminations d'excédents» qui de l'avis de la CAODC, ne constituent plus un problème désormais;

(ii) la proposition d'amortir les pertes de capital, qui est de peu de valeur pour un chef d'entreprise dont le capital et les revenus sont liés à une seule compagnie telle qu'une entreprise de forage ou ses services;

(iii) les concepts inapplicables et iniquitables le jour de l'estimation et de réalisation supposée; et,

(iv) les répercussions combinées de l'impôt sur les biens transmis par décès de l'impôt sur les gains de capital qui risque de créer de sérieux problèmes à une entreprise de forage ou ses services, qui ne se prêtent normalement pas à des intérêts minoritaires.

5. Le Livre blanc admet que la mise en œuvre de ses propositions en matière de gains de capital serait une source relativement peu importante de revenus. Par contre, ils auraient un effet punitif pour les particuliers, étant donné que cet impôt viendrait se superposer à l'impôt sur le revenu personnel et que, dans bien des cas, ils s'appliqueraient probablement au taux le plus élevé. Si le gouvernement désire sincèrement encourager les Canadiens à investir dans le développement économique de leur pays, il devrait exonérer d'impôt les gains de capital. Le taux d'impôt, s'il était mis en œuvre, devrait être calculé séparément des taux d'impôt frappant

no capital gains tax on unrealized capital gains.

6. The proposal to tax realized capital gains on the sale of principal residences should be dropped.

7. The proposal to distinguish between closely-held and widely-held companies on the grounds that they do not compete with each other is erroneous. Therefore, any specific tax proposals based on this error should be rejected. CAODC suggests that the present tax credit system should be maintained with those modifications noted in Section VI rather than moving into the proposed creditable tax method.

8. The proposal to tax goodwill represents retroactive taxation which will impair investor confidence. The White Paper specifically states that the reforms should not have a retroactive effect.

9. The proposal regarding allowable expense accounts is too inflexible and fails to recognize legitimate differences between advertising and sales promotion methods used effectively by different industries. The sales promotion methods necessary in the drilling and servicing industry are much more personalized and therefore much different from those used to sell soap or automobiles.

10. The White Paper admits that implementation of its proposals will reduce investment in the petroleum industry and yet, at the same time, acknowledges that Canada must maintain a hospitable investment climate.

This admission about investment in petroleum sincerely concerns CAODC as its members are wholly dependent on that industry.

During the 1970s, the exploration and petroleum industry will require at least \$20 billion for new investment if it is to be in a position to meet the demand for Canadian oil and gas. Because of the worldwide shortage of capital, Canada will be in competition with other countries for these same investment dollars.

11. The White Paper also admits that implementation of its proposals will reduce investment in closely held companies. CAODC is also concerned about this statement, since the majority of its members are closely held companies.

le revenu personnel, et son taux effectif, à tous les niveaux de revenu imposable, devrait être nettement inférieur à celui qui est appliqué aux États-Unis. Dans tous les cas, il ne devrait pas y avoir d'impôt sur les gains de capital non réalisés.

6. Il faudrait renoncer au projet d'imposer les gains de capital réalisés lors de la vente d'une résidence principale.

7. La proposition visant à établir une distinction entre compagnies privées et compagnies publiques pour la raison qu'elles ne sont pas en concurrence est erronée. Par conséquent, il faudrait rejeter toutes propositions fiscales basées sur cette erreur. La CAODC suggère que le système actuel de crédits d'impôt soit maintenu, avec les modifications notées au chapitre VI plutôt que d'adopter la méthode proposée d'avoir fiscal.

8. La proposition d'imposer la clientèle constitue une taxation rétroactive qui risque de saper la confiance de l'investisseur. Le Livre blanc déclare expressément que les réformes ne devraient pas avoir d'effets rétroactifs.

9. La proposition concernant les comptes de frais déductibles est trop inflexible et omet de tenir compte des différences légitimes entre les méthodes de publicité et de promotion de vente utilisées efficacement par diverses industries. Les méthodes de promotion des ventes nécessaires dans l'industrie du forage pétrolier et d'entretien sont bien plus personnalisées, et par conséquent très différentes, de celles que l'on utilise pour vendre du savon ou des voitures.

10. Le Livre blanc admet que la mise en œuvre de ses propositions réduira les investissements dans l'industrie pétrolière et pourtant, en même temps, il reconnaît que le Canada doit maintenir un climat hospitalier à l'égard des investissements.

Cet aveu en ce qui concerne les investissements pétroliers préoccupe sincèrement la CAODC, étant donné que ses membres dépendent entièrement de cette industrie.

Au cours des années '70, l'industrie pétrolière et le forage pétrolier auront besoin d'au moins \$20 milliards de nouveaux investissements pour être en mesure de satisfaire à la demande canadienne de pétrole et de gaz naturel. Étant donné la pénurie mondiale de capitaux, le Canada se trouvera en concurrence avec d'autres pays pour chaque dollar investissable.

11. Le Livre blanc reconnaît également que la mise en œuvre de ses propositions réduira les investissements dans les compagnies privées. La CAODC est également préoccupée par cette déclaration, étant donné que ses membres sont en majorité des compagnies privées.



12. The White Paper has under-estimated the adverse effect that implementation of the White Paper proposals would, of necessity, have on emigration of highly-skilled professional and technical employees of the petroleum industry from Western Canada.

13. The oilwell drilling and servicing industry has provided tens of thousands of full-time and part-time jobs, particularly for farm and other rural residents in Western Canada. In addition, it has created attractive opportunities for businesses located in many small communities close to drilling operations and indeed has created entirely new rural communities. Examples include: Drayton Valley and Rainbow Lake in Alberta, Estevan and Swift Current in Saskatchewan, and Fort St. John and Fort Nelson in British Columbia.

14. Many of the White Paper proposals are extremely complex and therefore in conflict with the White Paper objective of simplicity and widespread understanding.

## B. RECOMMENDATION

The matters referred to on page 3 of Section I of this submission could largely be incorporated into the present Act. However, it is unrealistic for the Minister of Finance to expect the public to suggest alternatives to specific White Paper proposals which they find unacceptable, for reasons which are identified in Section IX.

The only logical procedure is to retain the present Income Tax Act, modified gradually to incorporate reasonable changes acceptable to the taxpayer, business community, and government. This approach would eliminate existing uncertainty associated with introduction of a totally-new untested tax reform bill, and would preserve the legal precedents established over a long period.

### Section III

#### CHARACTERISTICS OF THE OILWELL DRILLING AND SERVICING INDUSTRY

Oilwell drilling and servicing is a highly specialized industry required for petroleum exploration and development. In effect, a drilling rig is a highly mechanized self-contained mobile factory. Its sole function is for drilling holes that can be completed to permit recovery of oil or gas. The servicing rig provides for (1) completion of a well prior to

12. Le Livre blanc a sous-estimé les répercussions néfastes que la mise en œuvre de ses propositions ne peut manquer d'avoir sur l'immigration de professionnels et techniciens hautement qualifiés de l'industrie pétrolière de l'Ouest canadien.

13. L'industrie de forage pétrolier et d'entretien a fourni des dizaines de milliers d'emplois à plein temps et à mi-temps, en particulier pour les fermiers et pour d'autres ruraux de l'Ouest canadien. En outre, elle a fourni des possibilités attrayantes à des entreprises sises dans de petites collectivités proches des opérations de forage et, souvent, a fait surgir des communautés rurales entièrement nouvelles. A titre d'exemple citons: Drayton Valley et Rainbow Lake dans l'Alberta, Estevan et Swift Current en Saskatchewan, Fort St. John et Fort Nelson en Colombie-Britannique.

14. Un grand nombre des propositions du Livre blanc sont extrêmement complexes et par conséquent contraires à son objectif qui est la simplicité et la facilité de compréhension.

## B. RECOMMANDATION

Les points mentionnés à la page 3 du chapitre I du précédent mémoire pourraient dans une large mesure être incorporés à la loi actuelle. Néanmoins, il serait peu réaliste de la part du ministre des Finances de s'attendre à ce que le public propose des variantes à des propositions précises du Livre blanc qui lui semblent inacceptables, pour des raisons que nous précisons au chapitre IX.

La seule procédure logique est de conserver l'actuelle Loi de l'impôt sur le revenu et de la modifier graduellement pour y incorporer des modifications raisonnables qui soient acceptables par le contribuable, la collectivité commerciale et le gouvernement. Cette façon de procéder éliminerait les incertitudes actuelles qui vont de pair avec l'introduction d'un bill portant réforme fiscale qui est totalement nouveau et n'a pas subi l'épreuve de la réalité journalière, et sauvegarderait les précédents légaux admis depuis longtemps.

### Chapitre III

#### CARACTÉRISTIQUES DE L'INDUSTRIE DU FORAGE PÉTROLIER ET D'ENTRETIEN

Le forage pétrolier et d'entretien est une industrie hautement spécialisée nécessaire à la recherche et à la mise en valeur pétrolières. En effet, une tour de forage est une petite usine mobile autonome et hautement mécanisée. Elle a pour seule fonction de forer des puits qui pourront être aménagés ultérieurement pour permettre le captage du pétrole et

production, and, (2) remedial work necessary in order to maintain production.

A drilling rig is a composite of structures, machinery, instrumentation and other parts. The value of onshore rigs varies from \$350,000 to \$1,250,000. Drilling capacity of these rigs ranges from 1,500 feet to 20,000 feet. (Large offshore drilling units specifically designed for oil exploration off coastal seaboard may cost as much as \$12 million.) The value of a servicing rig ranges from about \$100,000 to \$400,000. Many other kinds of companies and organizations are involved in drilling and servicing operations, including drilling mud and drilling bit suppliers; well coring, testing, cementing and electric-logging companies; and, truckers.

Contract oilwell drilling and servicing companies and related supply companies are wholly dependent on the level of exploration and development expenditures in the petroleum industry. Therefore, any developments, such as tax reform measures, which deter investment in petroleum exploration and development in Canada will have a direct and adverse impact on the Canadian oilwell drilling and servicing industry. There are no alternative uses for drilling and servicing rigs, which have a comparatively low break-up value.

The widely-scattered location of exploration and development activities of the petroleum industry can create logistics problems for a drilling or servicing contractor. For example, a drilling rig may be moved as many as 20 times per year over distances varying from one-half to several hundred miles, which is an expensive operation. The cost of moving a medium-sized (400-ton) rig a distance of 100 miles over comparatively accessible and easy terrain, such as south-eastern Alberta, would be about \$5,000. The costs of moving a large-capacity (800-ton) rig to a remote location has exceeded \$250,000.

Contractors must have the capability to move rigs on very short notice. Because speed and efficiency in rig-move and rig-up are so essential, loads are highly unitized. As many as 30 specialized oilfield trucks are required to move a medium-capacity rig. (Some oilfield trucks are capable of handling 40-ton loads.)

du gaz naturel. Les tours de service assurent (1) l'achèvement d'un puits avant la production et (2) les interventions d'urgence nécessaires au maintien de la production.

Une tour de forage est un ensemble de structures, de machines, d'instruments et d'autres éléments. La valeur d'une tour de forage sur terre ferme va de \$350,000 à \$1,250,000. La capacité de forage de ces tours va de 1,500 à 2,000 pieds de profondeur. (Les grandes tours de forage en mer, spécialement conçues pour les recherches pétrolières au large des côtes, peuvent atteindre des coûts allant jusqu'à \$12 millions.) La valeur d'une tour de service va d'environ \$100,000 à \$400,000. De nombreux autres types de compagnies et d'organisations participent aux opérations de forage et de service, notamment celles qui fournissent la boue de forage et les tré-pans; les compagnies qui pratiquent les carottages, la mise à essai et le cimentage des puits, et les compagnies d'établissement électrique; enfin, les camionneurs.

Les compagnies de forage pétrolier et d'entretien, ainsi que les compagnies qui les approvisionnent sont totalement dépendantes du niveau des dépenses de recherches et de mise en valeur de l'industrie pétrolière. C'est pourquoi toutes les mesures, notamment celles de réforme fiscale, qui diffèrent des investissements dans la recherche et la mise en valeur du pétrole au Canada auront des répercussions défavorables directes sur l'industrie canadienne de forage et d'entretien. Il n'existe pas d'autres possibilités d'utilisation pour les tours de forage et de service, et la valeur de nos ventes est relativement faible.

Les emplacements très dissimulés des activités de recherches et de mise en valeur de l'industrie pétrolière peuvent susciter des problèmes logistiques pour un entrepreneur de forage ou de service. Par exemple, une tour de forage peut être déplacée jusqu'à 20 fois par an sur des distances allant d'un demi-mille à plusieurs centaines de milles, ce qui constitue une opération très coûteuse. Il en coûte approximativement \$5,000 pour déplacer une tour de forage de moyennes dimensions (400 tonnes) sur une distance de 100 milles en terrain relativement accessible et praticable, comme par exemple dans le sud-est de l'Alberta. Pour transporter une tour de forage de grande capacité (800 tonnes) vers des endroits éloignés, il en a parfois coûté au-delà de \$250,000.

Les entrepreneurs doivent être en mesure de déplacer la tour avec des préavis très brefs. Étant donné que l'efficacité et la rapidité des déplacements de tours revêtent une telle importance, les charges sont réparties sur un grand nombre de groupes motorisés. On utilise jusqu'à 30 camions spéciaux pour



Drilling contractors generally hire rather than own trucks required for rig movement, which provides significant revenues to local truckers who specialize in transportation of oilfield equipment.

In order to remain competitive in the future, drilling and servicing contractors will have to adjust the capacity and design of their respective equipment to provide for the expected increasing relative importance of exploration and development activities in northern and offshore areas, and the expected trend towards deeper drilling. Logistics problems for northern operations are more complex because of the need to further develop rigs that can be transported by aircraft, helicopters, tracked vehicles and perhaps even by hovercraft, or which can be moved to drilling sites by more indirect routes using conventional transportation media. Drilling and servicing contractors will have to make substantial capital investments to adjust to this increasing trend towards northern, offshore and deeper drilling in the continuing search for hydrocarbon reserves.

About 80 per cent of oilwell drilling operations are contracted for on a fixed fee per foot drilled basis. Thus, the contractor must absorb all costs, including unplanned and expensive 'fishing' costs to recover objects lost in the hole. Operating costs associated with drilling normally run between \$1,500 and \$3,000 per day. Therefore, if it takes three days longer than estimated to complete a well, added costs to the contractor would be \$4,500 to \$9,000. 'Fishing' costs may increase operating costs by \$2,500 to \$3,000 per day. If movement of a rig is halted due to weather conditions, the added transportation costs are generally absorbed by the contractor. During such delays, he must also keep his 15-man drilling crew on the payroll. The drilling contractor also faces risks of a geological nature, such as loss of drilling mud circulation or a higher degree of abrasion than anticipated. Because of these and other inherent risks, it is impossible to accurately predict net cash inflows from a drilling operation. As the relative importance of northern drilling becomes more significant, the risks associated with transportation of rigs into and from northern

terrain pétrolier rien que pour déplacer une tour de capacité moyenne. (Certains de ces camions sont en mesure de transporter des charges de 40 tonnes.) Les entrepreneurs de forage préfèrent généralement louer les camions nécessaires plutôt que d'utiliser leur propre matériel, et ce fait assure une source de revenu importante à des camionneurs locaux qui se spécialisent dans le transport de l'équipement pétrolier.

Afin de conserver toute leur puissance compétitive à l'avenir, les entrepreneurs de forage et de service devront procéder au réajustement de la capacité et de la conception de leur équipement respectif, afin de tenir compte de l'importance relative probablement accrue de l'activité de recherches et de mise en valeur dans la région du nord et au large des côtes, où il y a tendance à une profondeur de forage accrue. Les problèmes logistiques que posent les opérations dans le nord sont plus complexes, du fait de la nécessité de mettre au point des tours de forage pouvant être transportées par avions, hélicoptères, véhicules à chenilles et peut-être même par hovercrafts, ou qui doivent être transportées vers le terrain de forage par des voies plus indirectes, en utilisant des moyens de transport plus classiques. Les entrepreneurs de forage et d'entretien devront procéder à d'importants investissements de capital pour s'adapter aux besoins de cette tendance accrue à pousser plus au nord, plus loin des côtes et plus en profondeur les forages pétroliers, à la recherche de nouvelles réserves d'hydrocarbures.

Près de 80 p. 100 des opérations de forage pétrolier se font sur une base contractuelle, selon un forfait basé sur la profondeur de forage exprimée en pieds. L'entrepreneur doit donc couvrir lui-même tous les frais, y compris le coût d'opérations imprévues de «repêchage» pour récupérer des éléments perdus dans le puits. Les frais courants résultant du forage se situent généralement entre \$1,500 et \$3,000 par jour. Par conséquent, si le forage d'un puits nécessite trois jours de plus que prévu, il en résultera pour l'entrepreneur un surcroît de frais de l'ordre de \$4,500 à \$9,000. Les coûts de «repêchage» peuvent augmenter de \$2,500 à \$3,000 par jour les frais d'opérations. Si le déplacement d'une tour est interrompu par suite de conditions atmosphériques défavorables, c'est généralement l'entrepreneur qui supporte l'augmentation des frais de transport. Pendant ces jours de retard il doit également assurer la paie journalière d'une équipe de forage composée de quinze hommes. L'entrepreneur de forage encourt également des risques d'origine géologique, tels que des pertes de circulation des boues de forage, ou un degré d'abrasion plus

drilling sites will also increase in relative terms. This northward trend will increase the difficulty and costs of financing drilling operations.

Contractors also face the risk of having no work for one or more rigs because of a sudden shift by petroleum companies from one geological exploration 'play' to another 'play' some distance away. Under such circumstances, the contractor must attempt to assess the duration of such a shift. He must then decide whether to keep the available rigs at their existing location with no work or to move them to the new 'play' at his own expense.

At the time of the 1947 Leduc discovery, the demand for oilwell drilling and servicing was met almost entirely by United States contractors who moved into Canada with equipment and know-how. In time Canadian-owned contracting firms were formed. At present, there are 43 drilling contractors (owning 335 rigs) and 27 servicing contractors (owning 170 rigs) operating in Canada. Total investment of these contractors, including investment in 2 offshore rigs, probably totals about \$250 million. The investment in related supply companies is not included in this amount.

About 90 per cent of the drilling contracting companies and rigs are Canadian-owned. Over 90 per cent of the servicing contracting companies and about 85 per cent of their rigs are Canadian-owned. This trend towards a comparatively high degree of Canadian ownership has occurred under existing income tax legislation.

#### Section IV

##### FAIRNESS AND EQUITY IN TAXATION

One of the five goals and standards which guided the authors of the White Paper in the approach to tax reform was "a fair distribution of the tax burden based upon ability to pay—" (1.6). The White Paper also states:

élevé qu'on ne l'avait prévu. Du fait de ces risques, et d'autres risques inhérents, il est impossible de prévoir avec certitude les revenus nets d'une opération de forage. A mesure que l'importance des forages dans le Nord s'accroît, les risques allant de pair avec le transport des tours vers les sites de forage nordiques et leur retour augmenteront également de façon proportionnelle. Cette tendance à aller toujours plus au nord augmentera la difficulté et le coût des opérations de forage.

Les entrepreneurs doivent également tenir compte du risque de n'avoir tout à coup plus d'utilisation pour une ou plusieurs tours, du fait de l'abandon soudain, par les compagnies pétrolières, de l'exploration d'une «tranche» géologique pour une autre «tranche» située à une certaine distance de là. Dans ces circonstances, l'entrepreneur doit s'efforcer de prévoir la durée d'une telle diversion. Il doit alors décider s'il convient de maintenir les tours disponibles sur l'emplacement actuel, momentanément inutilisées ou s'il vaut mieux les transporter vers la nouvelle «tranche» à ses propres frais.

A l'époque de la découverte de Leduc, en 1947, les besoins en matière de forage pétrolier et d'entretien au Canada étaient presque entièrement satisfaits par des entrepreneurs américains qui transportaient au Canada leurs équipements et leur savoir-faire. Peu à peu, des entreprises à capital canadien ont vu le jour. A l'heure actuelle, 43 entrepreneurs de forage (propriétaires de 335 tours) et 27 entrepreneurs de service (possédant 170 tours) sont en activité au Canada. Leur investissement total, y compris l'argent investi dans deux tours de forage au large des côtes, totalise probablement quelque \$250 millions. Leurs investissements dans les compagnies fournissant les approvisionnements nécessaires ne sont pas compris dans ce chiffre.

Près de 90 p. 100 des entreprises et tours de forage sont à capital canadien. Plus de 90 p. 100 des entreprises de service et près de 85 p. 100 de leurs tours appartiennent à des capitaux canadiens. Cette tendance à un degré comparativement élevé de propriété canadienne a vu le jour dans le cadre de la législation fiscale actuelle.

#### Chapitre IV

##### HONNETETÉ ET ÉQUITE EN MATIÈRE D'IMPOT

Un des cinq objectifs ou normes dont se sont inspirés les auteurs du Livre blanc lors de l'étude de la réforme fiscale était «une répartition équitable du fardeau fiscal en fonction de la faculté contributive... (1.6). Le Livre blanc déclare également:



"Fairness in taxation implies—that people in similar circumstances should carry similar shares of the tax load—This concept of fairness must shape the standards we apply in stating just what income is." (1.8)

"Fairness also requires that people with higher incomes, people who are better off, should be expected to pay in taxes a larger share of their incomes than persons with lower incomes. This concept of "ability to pay" is embodied mainly in the personal income tax as a progressive graduated tax having increasingly higher rates as income increases." (1.9)

The ability to pay approach to apportioning the tax burden takes the position that taxes are equitable when they are levied according to a defined capacity of individuals or groups.<sup>1</sup>

CAODC believes, however, that if each taxpayer is taxed according to capacity (that is, according to the number of dollars under his control), consideration is not given to the risks assumed by the entrepreneur or investor. A fair and equitable tax system must provide for such risks. Investors must be able to accumulate capital which generates economic activity. Gains or yields realized by investors should increase as investment risks increase. For example, investors look for a higher yield from a mining company than from a public utility company which has the protection of a franchised market area. Similarly, the rate of return permitted on one utility company will be higher than the return permitted on a utility company with lesser risk.

Certain White Paper proposals or comments recognize that tax incentives are worthwhile. For example, it proposes specific expense allowances as an incentive or benefit to working mothers. Similarly, the White Paper states, and CAODC agrees, that the present capital cost allowance system has served Canada well. The White Paper points out that "one of the reasons that it works so well may be because, on balance, the rates tend to be on the generous side." (5.14)

It is regrettable that the White Paper did not recognize the value of incentives through-

«...une imposition équitable signifie que les personnes dont les situations pécuniaires sont semblables devraient supporter une part semblable de la charge fiscale. Ce principe d'équité doit régler les normes que nous appliquons pour donner une définition exacte du revenu» (1.8)

«L'équité exige également que les personnes dotées de gros revenus, les personnes bien nanties versent sous forme d'impôts une plus grande part de leurs revenus que les personnes disposant de faibles ressources. La notion de «faculté contributive» se reflète principalement dans l'impôt sur le revenu des particuliers qui est un impôt progressif dont les taux montent à mesure que le revenu augmente.» (1.9)

Cette théorie de la faculté contributive lors du calcul de la charge fiscale admet que les impôts sont équitables lorsqu'ils sont prélevés en fonction d'une certaine capacité définie des particuliers ou des groupes.<sup>1</sup>

La CAODC croit cependant que si chaque contribuable était imposé selon sa faculté contributive (c'est-à-dire selon le nombre de dollars dont il dispose), il n'aurait pas été tenu compte du risque assumé par le chef d'entreprise ou par l'investisseur. Un système fiscal juste et équitable doit tenir compte de tels risques. Les investisseurs doivent être en mesure d'accumuler des capitaux qui engendrent de l'activité économique. Les gains ou les rendements obtenus par les investisseurs doivent augmenter en proportion de l'augmentation du risque dont l'investissement est assorti. Par exemple, les investisseurs s'attendent à un rendement plus élevé d'une compagnie minière que d'une compagnie de services publics, qui jouit du privilège d'un monopole de marché. De même, les taux de rendement admissibles pour une compagnie de services publics seront plus élevés que ceux d'une autre, dont les risques sont moins élevés.

Certaines propositions ou commentaires du Livre blanc reconnaissent que des mesures d'allègement fiscal sont valables. Par exemple, il y est proposé des déductions précises de certains frais au bénéfice des mères au travail, et à titre d'encouragement. De même, le Livre blanc déclare (et la CAODC partage ce point de vue) que le système actuel permettant la déductibilité des coûts grevant le capital a rendu service au Canada. Le Livre blanc souligne que «l'une des raisons pour lesquelles elle s'est révélée aussi satisfaisante est peut-être, en fin de compte, parce que les taux sont plutôt généreux». (5.14)

Il est regrettable que le Livre blanc n'ait pas reconnu dans l'ensemble de ses proposi-

<sup>1</sup> Royal Commission on Taxation, Volume 3, page 3.

<sup>1</sup> Commission royale sur l'impôt, volume 3, page 3.

out all its tax reform proposals. Unfortunately, certain opinions expressed in the Paper in connection with incentives and fairness are completely misleading. For example, in paragraphs 3.1 and 3.2, it is suggested that capital gains must be taxed "—if Canada's tax system is to be fair, and if it is to be effective." To illustrate its point, the White Paper refers to an over-simplified hypothetical case of two neighbours, one who makes a substantial stock market gain or real estate profit. The White Paper illustrates this by stating:

"A Canadian who is able to realize a substantial stock market profit or real estate gain clearly has an increased ability to pay; he is better able to pay for a new car, or to pay for stocks and bonds, or to pay income taxes, than is his neighbor who has not had such a gain. At present, Canada does not tax this ability to pay. As a result, some very well-to-do Canadians pay far less tax than others with similar abilities to pay, and less even than others with much lower incomes (all because these particular Canadians receive a large part of their income as "capital gains")." (3.2)

CAODC believes this example is misleading, and, therefore, must be discounted or ignored in any objective assessment of fairness and equity in our tax system. CAODC feels it is essential to dwell on paragraphs 3.1 and 3.2 since they seem to typify the errors in the White Paper's assessment of investor motivation.

The hypothetical example makes no reference to the circumstances under which a typical investor is put in a position to realize a stock market or real estate profit (or loss). The White Paper leaves the erroneous impression that the 'well-to-do' (a term which is not defined) represents the typical investor.

CAODC believes that the typical investor may have:

(i) invested all or a portion of his savings in a new issue of a public company or a privately-owned business, thereby running the risk of losing all or part of his investment, or

(ii) over a lengthy period invested a portion of his annual savings in shares of

tions de réforme fiscale, la valeur des mesures d'allégement. Il est regrettable que certaines opinions exprimées dans le Livre blanc en matière de mesures d'allégement et d'équité soient complètement erronées. Par exemple, les paragraphes 3.1 et 3.2 suggèrent qu'il est nécessaire d'imposer les gains de capital... si l'on veut que le système canadien d'imposition soit équitable et efficace. » Afin d'illustrer ces propos, le Livre blanc cite le cas hypothétique exagérément simplifié de deux voisins, dont l'un réalise un gain boursier ou immobilier appréciable. Le Livre blanc illustre cela en ces termes:

«Le Canadien qui réalise un gain boursier ou immobilier appréciable accroît nettement sa faculté contributive: Il est plus en mesure de s'acheter une nouvelle voiture ou des actions et des obligations, ou d'acquitter des impôts sur le revenu, que son voisin qui, lui, n'a pas bénéficié d'un gain semblable. A l'heure actuelle, le Canada n'impose aucune taxe sur ces gains. Il s'ensuit qu'un certain nombre de Canadiens très aisés paient beaucoup moins d'impôts que d'autres qui possèdent les mêmes moyens, et moins encore que d'autres dont les revenus sont cependant beaucoup plus faibles. Ce résultat provient du fait que ces Canadiens privilégiés touchent une grande partie de leurs revenus sous la forme de «gains de capital». (3.2)

La CAODC estime que cet exemple risque d'induire en erreur et, par conséquent, qu'il faut ne pas en tenir compte lorsqu'on cherche à faire une évaluation objective de la justice et de l'équité de notre système fiscal. La CAODC estime qu'il est indispensable de se pencher sur les paragraphes 3.1 et 3.2 étant donné qu'ils semblent fournir l'exemple typique des erreurs que contient le Livre blanc en matière d'évaluation de la motivation humaine chez l'investisseur.

Cet exemple hypothétique ne dit absolument rien des circonstances dans lesquelles l'investisseur type se trouve en mesure de réaliser un bénéfice (ou un déficit) boursier ou immobilier. Il laisse l'impression erronée que la personne «très aisée» (terme dont on ne nous donne aucune définition) représente l'investisseur type.

La CAODC pense que l'investisseur type peut:

(i) avoir investi toute ou partie de ses économies dans une émission de titres d'une compagnie publique ou privée, et qu'il court de ce fait le risque de perdre tout ou partie de son investissement; ou

(ii) avoir investi, au cours d'une période plus ou moins longue, une portion



Canadian and other companies, some of which have increased in value over time.

The typical investor undoubtedly made personal sacrifices in order to accumulate savings for investment in stock market or real estate opportunities. Conversely, the neighbour who did not realize such gains may have used up all his discretionary income in expensive holidays in distant lands, or in purchase of expensive cars, etcetera, which are of little value to the Canadian economy.

Securities or real estate investments do not represent the only types of risk-taking investments. For example, the shareholders of an oilwell drilling or servicing company take substantial personal financial risks (perhaps in the form of personal guarantees) each time they buy equipment on a long-term basis from suppliers or on bank credit. Any appreciation in the value of his investment develops over a long period of time, during which levels of drilling activity can change considerably.

A fair tax system must give recognition to risk-taking, personal sacrifice and hard work by owners. The White Paper ignores the fact that entrepreneurs build a country and its economy.

The hypothetical example alludes to 'substantial' profits or gain. CAODC is of the opinion that, although some investors periodically realize windfall gains, appreciation in value on typical investments are considerably less than 'substantial' and are realized only after a lengthy period of commitment. Certainly this is true of realized gains on sales of oilwell drilling and servicing company investments.

The beginning of the paragraph 1.12 recognizes that increased taxes on higher income taxpayers could not possibly pay the cost of any substantial tax reduction for low-income Canadians. The naivety of the White Paper philosophy is evident from the concluding sentence of the paragraph, which suggests:

"The way to obtain more revenue above this level is to tax capital gains, close the loopholes, and encourage people to work and invest by avoiding excessive rates on incomes in the highest brackets." (1.22)

de son épargne annuelle dans des actions de compagnies canadiennes ou autres, dont certaines peuvent avoir réalisé une plus value avec le temps.

L'investisseur type a indiscutablement consenti des sacrifices personnels afin d'accumuler des économies pour les investir dans des instruments boursiers ou immobiliers. Par contre, son voisin qui n'a pas réalisé de tels gains peut fort bien avoir dilapidé tout l'argent dont il disposait au cours de coûteuses vacances dans des pays lointains, ou en achat d'articles coûteux, voiture, etc., qui ne sont que peu profitables à l'économie canadienne.

Les titres ou les investissements immobiliers ne représentent par les seuls titres de placement assortis de risque. Par exemple, les détenteurs d'actions d'une compagnie de forage pétrolier ou d'entretien prennent d'importants risques financiers personnels (éventuellement sous la forme de garanties personnelles) chaque fois qu'ils achètent de leurs fournisseurs de l'équipement payable par versements échelonnés ou, au comptant grâce à un crédit bancaire. Toute plus-value éventuelle de leur investissement s'étale sur une période assez longue, au cours de laquelle le niveau des activités de forage peut varier de façon considérable.

Un système fiscal équitable doit tenir compte des risques encourus, des sacrifices personnels consentis et du travail fourni par les propriétaires. Le Livre blanc semble ignorer que les chefs d'entreprise édifient un pays et son économie.

L'exemple hypothétique fait allusion à des gains «appréciables». La CAODC estime que, bien que certains investisseurs réalisent périodiquement des gains inattendus, les plus value des investissements typiques sont bien moins «appréciables» et ne s'obtiennent généralement qu'au bout d'une longue période d'immobilisation. C'est certainement le cas des gains réalisés sur la vente de titres de compagnies de forage pétrolier et d'entretien.

Le début du paragraphe 1.12 reconnaît qu'accroître l'impôt frappant les contribuables des tranches les plus élevées ne suffirait probablement pas à couvrir le coût d'une réduction appréciable d'impôt pour les Canadiens des tranches de revenus les plus faibles. La naïveté des thèses du Livre blanc ressort de façon évidente de la dernière phrase de ce paragraphe, qui dit:

«Au-dessus de ce niveau, la solution qui permet d'obtenir plus de recettes tout en évitant d'imposer de façon exorbitante les revenus les plus élevés consiste à imposer les gains de capital, à supprimer les échappatoires et à encourager les gens à travailler et à investir.» (1.22)

It is truly difficult to comprehend how people will work harder and run the risks inherent in most investments if faced with the capital gains tax proposal outlined in the White Paper and the estate tax amendments introduced last year, irrespective of the removal of excessive rates on the highest income brackets.

These and other obvious intentions of the White Paper proposals to redistribute existing and future savings of Canadians and, at the same time, to significantly increase the relative importance of the public sector of the Canadian economy, reflect a political philosophy which has not been supported by the majority of federal and provincial voters, as evidenced by the relative strength of various political parties in the federal Parliament and provincial legislatures. At the same time, the obvious dis-incentive reflected in many of the White Paper proposals seems contrary to established and long-standing federal government policies designed as incentives to assist Canadians at large to improve their lot. Such policies include those related to education and re-training of the labor force, and government financial and technical assistance (in the form of research and development, plant location, assistance and trade promotion) to Canadian companies.

CAODC strongly believes that, without realistic incentives for Canadians to save and invest, it will be difficult for Canada to achieve the second goal of the White Paper which is so important to all Canadians, namely "steady economic growth and continuing prosperity."

### Section V

#### CAPITAL GAINS AS INCOME

The White Paper suggests that introduction of a capital gains tax should remove some of the uncertainty which exists under the present Act as to whether a particular transaction is taxable income or a tax-exempt gain (3.11 and 3.12). The White Paper does not hold that:

"... the distinction between so-called "capital gain" and an income receipt is either great enough or clear enough to warrant the tremendous difference between being completely exempt and being completely taxable." (3.3)

Il est difficile de comprendre que les gens puissent travailler davantage et courir le risque inhérent à la plupart des investissements s'ils risquent d'être assujettis à l'impôt sur les gains de capital que propose d'appliquer le Livre blanc ainsi qu'aux amendements apportés l'année dernière à l'impôt sur les biens transmis par succession, indépendamment de la suppression de taux excessifs sur les tranches de revenu les plus élevées. Les intentions évidentes du Livre blanc, visant à la redistribution de l'épargne actuelle et future des Canadiens, tout en accroissant de façon appréciable l'importance relative du secteur public dans l'économie canadienne, traduit une éthique politique qui n'a pas reçu l'assentiment de la majorité des électeurs du fédéral ou du provincial, comme le prouve la force relative des différents partis politiques au sein du parlement fédéral et des assemblées provinciales. En même temps, des mesures évidemment inhibitrices que représentent les nombreuses propositions du Livre blanc paraissent contraires à la politique établie et poursuivie pendant longtemps par le gouvernement fédéral, et qui vise à aider tous les Canadiens à améliorer leur sort. De telles politiques comprennent notamment celles qui concernent la formation professionnelle et le recyclage de la population active, et l'assistance financière et technique du gouvernement (sous forme de recherches et mise en valeur, d'implantation d'usines, d'assistance au commerce) en faveur des compagnies canadiennes.

La CAODC est fermement convaincue qu'à défaut de mesures réalistes pour stimuler l'épargne et l'investissement chez les Canadiens, notre pays réalisera difficilement le deuxième objectif du Livre blanc, qui revêt une telle importance pour tous les Canadiens, à savoir «une croissance économique constante et une prospérité maintenue.»

### Chapitre V

#### LES GAINS DE CAPITAL CONSIDÉRÉS COMME REVENU

Le Livre blanc affirme que la mise en œuvre d'un impôt sur les gains de capital éliminerait une partie de l'incertitude que laisse la loi actuelle à savoir si une transaction donnée donne un revenu imposable ou un gain exempt d'impôt (3.11 et 2.13). Le Livre blanc n'estime pas que:

«... la distinction entre ce qu'on est convenu d'appeler un «gain de capital» et un revenu soit assez grande ou assez nette pour justifier l'énorme différence qui existe entre le fait d'être totalement exonéré de l'impôt et celui d'être totalement imposable. (3.3)



The CAODC reaction to the White Paper's basis for a capital gains tax and to the specific proposal for such a tax is summarized below.

1. The White Paper states that:

"The exemption for capital gains has also encouraged taxpayers to make determined and persistent efforts to receive their income in that form, since then it would not bear tax. This tendency was well illustrated by the rash of "surplus-stripping" in the late 1950s and early 1960s." (3.10)

CAODC believes that existing tax legislation provides the Tax Department with the power, which it has exercised, to stop 'surplus-stripping'. At the time of the appointment of the Royal Commission on Taxation, surplus-stripping was very much in evidence. Since the Royal Commission Report was published in 1967, tax decisions have been handed down by the courts which show that surplus-stripping had been effectively stopped without any change in legislation. In addition, in a speech at the recent Canadian Tax Foundation Conference in Montreal, Mr. John G. McDonald, Q.C., stated: "Section 138A, for example, has put an end to dividend stripping..."<sup>1</sup> In view of this, introduction of a capital gains tax on the grounds that it will prevent surplus-stripping is unnecessary.

2. The White Paper also states that under the present taxation system:

"...if the corporation does not distribute the profits, the value of shares in the corporation will almost certainly increase. If a shareholder realizes on his share of that increase by selling his share at a profit, the present system usually classifies that profit as a capital gain and it is tax-exempt." (3.4)

Although this statement is correct, it ignores the fact that retained earnings are subject to the same risks as original equity investment. There is no guarantee that a shareholder will realize a gain on his original investment or reinvested earnings. Retained earnings have been a vital source of funds for financing expansion of oilwell drilling and servicing companies. Less than 30 per cent of the Canadian oilwell drilling companies have

La réaction de la CAODC aux raisons avancées par le Livre blanc pour justifier un impôt sur les gains de capital et aux propositions précises tendant à cette fin est résumée ci-dessous.

1. Le Livre blanc décrète que:

«l'exemption des gains de capital a aussi encouragé les contribuables à tenter, avec détermination et opiniâtreté, de toucher leurs revenus sous cette forme puisque ceux-ci n'étaient pas assujettis à l'impôt. Cette tendance ressort nettement de la vague de dépouillement des surplus des années 50 et du début des années 60. (3.10)

La CAODC estime que la législation fiscale existante fournit au ministère de l'impôt le moyen, dont il s'est d'ailleurs servi, d'arrêter le «dépouillement de l'excédent». Lorsque fut nommée la Commission royale en matière d'impôt, le dépouillement de l'excédent a reçu une grande publicité. Lors de la publication du rapport de la Commission royale en 1967, des décisions fiscales ont été prises par les tribunaux qui nous montrent qu'il avait été efficacement mis fin au dépouillement de l'excédent sans aucune modification de la législation. En outre, au cours d'une allocution prononcée lors de la récente conférence de la fondation canadienne de l'impôt à Montréal, M. John G. McDonald, c.r. déclarait: «L'article 138A, par exemple, a mis fin au dépouillement de l'excédent...»<sup>1</sup> De ce fait, il nous paraît inutile de mettre en œuvre un impôt sur les gains de capital sous prétexte que cela empêcherait le dépouillement de l'excédent.

2. Le Livre blanc déclare également que, dans le cadre du système fiscal actuel:

«...Si la corporation ne distribue pas les bénéfices, la valeur des actions de cette corporation va presque certainement augmenter. Si un actionnaire profite de la part qui lui revient sur cette augmentation en vendant ses actions avec bénéfice, on tient, sous le régime actuel, ce bénéfice pour un gain de capital non imposable.» (3.4)

Bien que cette déclaration soit exacte, elle ne tient pas compte du fait que les revenus non distribués sont assujettis au même risque que l'investissement initial. Rien ne garantit qu'un actionnaire réalisera un gain sur son investissement original, ni sur les revenus réinvestis. Les revenus non distribués ont constitué une source très importante de fonds pour le financement de l'expansion des compagnies de forage pétrolier et d'entretien.

<sup>1</sup> *Taxation of Capital Gains* by John G. McDonald, Q.C., Owen, Bird & McDonald, Vancouver, B.C.

<sup>1</sup> *Taxation of Capital Gains* by John G. McDonald, Q.C., Owen, Bird & McDonald, Vancouver, B.C.

shares available to the public, either directly or through associated companies. Reinvestment of earnings enabled these companies to grow to a point where they could finance on a public basis.

3. As part of the proposal to tax capital gains, the White Paper suggests that:

"...all or part of capital losses suffered by a taxpayer would be deductible from taxable income and so save the taxpayer tax at his marginal rate." (3.13)

This opportunity is of little or no comfort to major shareholders of oilwell drilling and servicing companies. Contractors are wholly dependent on the income from their respective drilling companies, the stock equity of which represents virtually all of their capital base. Therefore, if capital losses are incurred, it is highly unlikely that they would have other sources of income against which such losses could be applied for tax purposes.

4. Paragraphs 3.15 and 3.16 refer to the proposed 'valuation day', which will be the basis for determining taxation of subsequent realized or deemed capital gains.

Valuation of privately-owned oilwell drilling and servicing companies will be extremely difficult. Realistic valuations must be based on prospective earnings foreseen by the potential buyer and therefore must be designed around the specific nature of a company's operation. In other words, they cannot be standardized. Values based on historical financial statements are virtually meaningless. Valuations based on prospective earnings are costly and time-consuming exercises. They must be undertaken by qualified persons familiar with the oil industry in general and the drilling and servicing industry in particular. Consideration must be given to a variety of factors including expected profitability of the company; the location, capacity and condition of the assets; capability and availability of management and staff; and, how eager the respective parties are to buy or to sell.

Moins de 30 p. 100 des compagnies canadiennes de forage pétrolier émettent des actions publiquement négociables, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de compagnies associées. Le réinvestissement des revenus permet à ces compagnies de se développer suffisamment pour atteindre le niveau auquel leur financement pourra se faire par émission publique.

3. Dans le cadre des propositions visant à imposer les gains de capital, le Livre blanc laisse entendre que:

"...les pertes de capital subies par un contribuable seraient totalement ou partiellement déductibles du revenu imposable et permettraient au contribuable d'acquitter moins d'impôts sur des revenus assujettis aux taux d'impôt le plus élevé." (3.13)

Cette possibilité n'offre que peu ou pas de soulagement aux actionnaires principaux des compagnies de forage pétrolier et d'entretien. Les entrepreneurs dépendent entièrement du revenu de leur compagnie de forage respective, dont le capital-actions représente pratiquement toute l'assiette financière. C'est pourquoi, s'ils encourent des pertes de capital, il y a peu de chances qu'ils puissent en faire déductions, au titre du revenu imposable, sur d'autres sources de revenu.

4. Les paragraphes 3.15 et 3.16 mentionnent le «jour de l'évaluation» qui devrait servir de base pour déterminer l'impôt applicable à des gains ultérieurs de capital, effectivement réalisés ou supposés.

L'évaluation des compagnies privées de forages pétroliers et d'entretien s'avérerait extrêmement difficile. Pour être réaliste, les évaluations devraient être basées sur le revenu possible prévu par l'acheteur en puissance, et devraient par conséquent être échaudées autour de la nature particulière de l'exploitation d'une compagnie. En d'autres termes, il n'y aurait pas moyen d'appliquer une règle générale. Les valeurs fondées sur de précédents états financiers sont pratiquement dépourvues de sens. Les évaluations basées sur des revenus escomptés constituent un exercice à la fois coûteux et laborieux. Il ne peut être entrepris que par des personnes hautement qualifiées, très au courant des particularités de l'industrie pétrolière en général et de celles du forage et d'entretien en particulier. Il faudrait tenir compte d'un grand nombre de facteurs comprenant notamment la rentabilité présumée de la compagnie; l'emplacement, la capacité et l'état de ses biens; les aptitudes et la disponibilité de la direction et du personnel; enfin, de l'importance du désir des parties en présence de vendre ou, respectivement, d'acheter.



The White Paper admits that if its proposals are implemented, petroleum exploration and development activity will be curtailed. In that event, the value of oilwell drilling and servicing companies will decline substantially.

5. Paragraphs 3.33 to 3.38 inclusive outline a proposal whereby shareholders of widely-held companies (WHCs) would be required to revalue these shares to market value every five years and take one-half of the resulting 'deemed' gain or loss into account for tax purposes in that year.<sup>2</sup>

This totally unrealistic proposal, if implemented, could place a shareholder of a widely-held company in a very serious and unfair tax position, possibly leaving him with one alternative; that is, to sell a sufficient number of shares to meet the tax liability. Successive five-year revaluations could result in majority shareholders losing control of companies which they have built up, which would be unnecessary and regrettable.

The uncertainties as to tax liability under a deemed realization proposal, if implemented, will surely decrease investor interest in buying shares of widely-held corporations which experience a wide range of earnings or market values per share. Under a 'deemed realization' tax reform, closely-held oilwell drilling or servicing companies would likely find it increasingly difficult to obtain outside equity capital for financing northern or off-shore operations on a public basis.

6. In connection with a capital gains tax at the time of death, the White Paper proposes that:

"...capital gains not be accrued at the time of death but that the person who inherits the assets be treated as if he had purchased them at their cost to the deceased. This cost would be increased by part of the death taxes paid on the assets in question—the part that relates to the capital gain. In this way, there would not be a capital gains tax unless or until the

Le Livre blanc reconnaît que si ses propositions sont mises en œuvre, il en résulterait une diminution des activités en matière de recherches et de mise en valeur pétrolières. S'il en est ainsi, la valeur des compagnies de forage et d'entretien pétrolier diminuerait de façon considérable.

5. Les paragraphes 3.33 à 3.38 inclusivement constituent une proposition au terme de laquelle les actionnaires de compagnies publiques seraient tenus de procéder à la réévaluation des actions de ces compagnies à la valeur marchande tous les cinq ans, pour incorporer la moitié du gain ou de la perte «théorique» en résultant à leur revenu imposable pour l'année en question.<sup>2</sup>

Cette proposition absolument dépourvue de réalisme pourrait, si elle était mise en œuvre, placer l'actionnaire d'une compagnie publique dans une position fiscale très grave et injuste, en ne lui laissant éventuellement qu'une seule possibilité: celle de vendre un nombre suffisant d'actions pour lui permettre de payer cet impôt. Un certain nombre de réévaluations quinquennales successives pourraient aboutir à faire perdre aux actionnaires majoritaires le contrôle de compagnies qu'ils ont eux-mêmes édifiés, ce qui serait à la fois inutile et regrettable.

L'incertitude dont s'entourent les obligations fiscales résultant d'une proposition de réalisation théorique diminuerait certainement si cette proposition était mise en œuvre, l'intérêt des investisseurs pour l'achat de compagnies publiques qui subissent une gamme très étendue de revenus ou de valeur marchande par action. S'il y avait réforme fiscale selon la thèse proposée de «réalisation théorique», les compagnies privées de forage pétrolier ou d'entretien éprouveraient probablement des difficultés accrues à trouver à l'extérieur les capitaux dont elles ont besoin pour le financement d'opérations dans le nord ou au large des côtes, sur une base publique.

6. En ce qui concerne l'impôt sur les gains de capital au décès, le Livre blanc propose que:

«...le gain de capital ne soit pas calculé au moment du décès, mais que la personne qui hérite de l'actif soit traitée comme si elle l'avait acheté au prix payé par le défunt. Ce prix serait majoré d'une partie de l'impôt sur les biens transmis par décès payé à l'égard de l'actif en question, c'est-à-dire de la partie se rapportant au gain de capital. Ainsi, aucun

<sup>2</sup> A brief supplementary paper, No. 70-31, released on March 10, 1970, by the Department of Finance, discusses problems identified with the proposal, a number of suggestions that have been suggested, and implications of modifying the proposal.

<sup>2</sup> Une brève brochure supplémentaire numérotée 70-31 publiée le 10 mars 1970 par le ministère des Finances discute des problèmes suscités par cette proposition, un certain nombre de suggestions qui ont été faites, et les répercussions de la modification de la proposition.

executor or beneficiary disposes of the asset." (3.42)

impôt ne serait exigible sur le gain de capital tant que l'exécuteur testamentaire ou le bénéficiaire n'aurait pas disposé de l'actif. (3.42)

This proposal overlooks the fact that, in most cases, disposal of assets will be necessary in a relatively short time after death in order to meet estate taxes. In the case of an oilwell drilling or servicing company very few investors want to hold a minority share position. Therefore, the executors of the estate which included such a company, would likely find it necessary to sell all the assets or shares of the company to meet estate taxes. Under the White Paper proposals, if implemented, the beneficiaries would also face a sizeable capital gains tax at progressive rates.

Cette proposition ne tient pas compte du fait que, dans la plupart des cas, il serait nécessaire de liquider les avoirs assez rapidement après le décès, afin d'être en mesure de payer l'impôt sur les biens transmis par succession. Dans le cas d'une compagnie de forage pétrolier ou d'entretien, rares sont les investissements qui souhaitent détenir une position d'actionnaires minoritaires. C'est pourquoi les exécuteurs d'une succession comprenant une telle compagnie estimeraient probablement nécessaire de vendre tous les avoirs ou toutes les actions de la compagnie, afin de payer l'impôt sur les biens transmis par décès. Aux termes des propositions du Livre blanc, si elles étaient mises en œuvre les bénéficiaires auraient également à faire face au paiement d'un considérable impôt sur les gains de capital, à des taux progressifs.

7. Paragraph 3.55 deals with estimated government revenues as a result of implementation of a capital gains tax. In the United States, where a capital gains tax has been in effect for a number of years, such taxes only raise between 5.5 per cent and 7 per cent of total personal income tax. The White Paper is looking to capital gains taxes of 5 per cent of personal income taxes, which may be high at least in the early years.

7. Le paragraphe 3.55 traite des revenus que le gouvernement escompte de la mise en œuvre de l'impôt sur les gains de capital. Aux États-Unis, où ce genre d'impôt est en vigueur depuis de nombreuses années, il ne produit que de 5½ à 7 p. 100 du montant total produit par l'impôt sur le revenu personnel. Le Livre blanc estime que l'impôt sur les gains de capital produirait un montant équivalent à 7 p. 100 du produit de l'impôt sur le revenu personnel, ce qui nous paraît élevé, tout au moins au cours des premières années.

In view of the relatively minor share of total government revenues to be provided by such a tax, coupled with the administrative and other problems it would create, CAODC questions that such a tax can be justified in Canada. Introduction of such a tax may well reduce capital investment and therefore economic growth. Thus, the loss of tax revenues from all sources due to this reduced economic growth could easily offset the gain in revenues from a capital gains tax.

Étant donné l'ampleur relativement peu importante des recettes qu'un tel impôt apporterait au gouvernement, et compte tenu de problèmes administratifs et autres qu'il risque de susciter, la CAODC doute fort que la mise en œuvre d'un tel impôt soit justifiée au Canada. Cela risquerait fort de ralentir les investissements en capital et, par conséquent, de ralentir la croissance économique. De ce fait, la perte de revenu fiscal de toutes sources qui serait le corollaire de ce ralentissement de l'expansion économique risque fort d'annuler le supplément de recettes que l'on pourrait attendre de la mise en œuvre de l'impôt sur les gains de capital.

There is no evidence in the White Paper that the 5 per cent yield was determined as a result of a comprehensive analytical study. On the contrary, it would appear that the yield was selected based on the lower level of U.S. experience. If this impression is correct, it is certainly regrettable. Implementation of a capital gains tax will represent a major shift in the philosophy of investment incentives in Canada. A Canadian capital gains tax should not be based solely on the U.S. ex-

Rien, dans le Livre blanc, ne démontre que cet accroissement de recettes de 7 p. 100 a été déterminé à la suite d'une étude analytique complète. Il semble au contraire, que l'on se soit arrêté à ce chiffre en prenant pour critère le seuil des revenus produits par cet impôt aux États-Unis. Si cette supposition est exacte, on ne peut que le regretter. La mise en œuvre d'un impôt sur les gains de capital constituerait une dérogation considérable à la règle des mesures d'encouragement fiscales



perience and should only be presented as a proposal after careful and deliberate consideration of its impact on the economy and government revenues.

8. The White Paper proposes that, in the case of a taxpayer's principal residence, capital gains in excess of \$1,000 per year of occupancy on its sale would be taxed subject to certain rollover provisions and on additional allowances for upkeep (3.19).

CAODC is sincerely concerned about the adverse effect which this proposal could have on the well-being of its employees. Presumably, like most other Canadian taxpayers, many hourly-rated or salaried employees of the drilling industry have prudently channelled discretionary income into their homes, with the specific objective of selling the home at retirement and moving into rental accommodation or even purchasing a smaller home, perhaps in locations with less severe climates. In effect, therefore, funds realized on the sale of their residence is a pension. 'Roll-over' provisions would be of little or no benefit to them. The White Paper proposal may force these employees to continue ownership in order to avoid punitive capital gains tax. In other words, it works against their freedom of choice of geographic location of residence (e.g., Regina or Victoria) and mode of living (e.g., home owner versus tenant). This proposal could be particularly onerous for young married employees who buy a home early in their careers and diligently pay off the mortgage only to face a substantial capital gains tax on sale of their home at the time of retirement.

A flat rate allowance of \$1,000 per year is unrealistic, as is clearly evident by calculating the tax exposure of a taxpayer owning a \$15,000 house versus one owning a \$25,000 house on valuation day, and assuming inflationary tendencies continue. This proposal ignores many factors, including differential housing costs across the country (e.g., Metropolitan Toronto versus Montreal), and the fact that housing needs differ between

qui avait prévalu jusqu'ici au Canada. Un impôt sur les gains de capital, au Canada, ne devrait pas se fonder uniquement sur l'expérience américaine et ne devrait être sérieusement proposé qu'après une étude attentive et approfondie des répercussions qu'il risque d'avoir sur l'économie et les recettes du gouvernement.

8. Le Livre blanc propose, dans le cas de la résidence principale d'un contribuable, que les gains de capital dépassant \$1,000 par année d'occupation, au moment de la vente seraient assujettis à l'impôt sur réserve de certaines dispositions de roulement et de déductions supplémentaires pour frais d'entretien (3.19).

La CAODC est sérieusement préoccupée par les effets défavorables que cette proposition pourrait avoir sur la prospérité de ses employés. Il est probable que, comme bien d'autres contribuables canadiens, bien des ouvriers ou des employés de l'industrie du forage ont prudemment investi une partie de leurs revenus dans l'achat de leur maison, avec l'intention de revendre leur maison au moment de leur retraite pour aller s'installer dans des locaux loués, à moins que ce ne soit pour acheter une maison plus petite, éventuellement sous des climats moins rigoureux. De ce fait, les sommes réalisées lors de la vente de leur résidence devraient être considérées comme une pension. Des dispositions de roulement n'auraient que peu ou pas d'avantage pour ces personnes. Les propositions contenues dans le Livre blanc peuvent contraindre ces employés à continuer à être propriétaire de leur maison, afin d'éviter la pénalisation que constituerait une imposition sur les gains de capital. En d'autres termes, cela jouerait à l'encontre de leur libre choix quant à l'emplacement géographique de leur lieu de résidence (Regina ou Victoria) et en ce qui concerne leur mode de vie (par exemple, être propriétaire-occupant ou locataire). Cette proposition pourrait être particulièrement onéreuse pour les jeunes employés mariés qui achètent une maison au début de leur carrière et qui, après en avoir payé régulièrement l'hypothèque, risqueraient d'avoir à payer de considérables impôts sur les gains de capital au moment de la vente de leur maison, lors de leur retraite.

Une déduction unique de \$1,000 par an n'est pas réaliste, comme on s'en apercevra immédiatement si l'on calcule l'incidence de cet impôt sur un contribuable possédant une maison de \$15,000 et d'un autre possédant une maison de \$25,000 le jour de l'évaluation, et si l'on admet que les tendances inflationnistes actuelles se poursuivront. Cette proposition ne tient pas compte de nombreux facteurs, y compris la différence des coûts du logement

taxpayers because of size, age, and make-up of families, etcetera.

As indicated in paragraph 3.6, home ownership is a part of the Canadian way of life. Therefore, for this reason and for others indicated above, gains on the sale of principal residences should be exempt from taxation.<sup>3</sup>

9. The White Paper proposes that capital gains:

"...be subjected to a progressive tax as part of the general income tax system ... (and) all or part of the gain would be included in income and taxed at the taxpayer's marginal rate." (3.13)

This proposal seems unduly severe, especially when coupled with recently enacted amendments to the Estate Tax Act.

CAODC adheres to the position taken in its 1967 brief to the then Minister of Finance in response to the Royal Commission on Taxation, that is, since investment of savings in Canada must be encouraged, the taxing of all capital gains should be rejected. If a capital gains tax is necessary in order to remove uncertainties as to definition of income or gain, then certainly it should be at a fixed rate independent of the progressive and marginal rates of the taxpayer and should relate only to realized gains. Also, if Canadians are to be encouraged to invest in the development of the country, the rate should be significantly lower than the rate applicable in the U.S.

d'un endroit à l'autre du pays (par exemple, Toronto contre Montréal), et le fait que le besoin de logement diffère d'un contribuable à l'autre, du fait de la dimension, de l'âge, la composition des familles, etc.

Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 3.6, posséder sa maison fait partie du mode de vie canadien. Aussi, pour cette raison et quelques autres indiquées ci-dessus, les gains réalisés lors de la vente des résidences principales devraient être exonérés de l'impôt.<sup>3</sup>

9. Le Livre blanc propose que les gains de capital:

"...soient assujettis à un impôt progressif dans le cadre du régime fiscal général de l'impôt sur le revenu... (et) que le gain soit totalement ou partiellement incorporé au revenu et imposé au taux maximal du contribuable." (3.13)

Cette proposition nous paraît d'une sévérité injustifiée, surtout si elle va de pair avec certains des récents amendements apportés à la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès.

La CAODC s'en tient à la position prise dans son mémoire de 1967 au ministre des Finances de l'époque, à la suite de la Commission royale sur l'impôt, à savoir, qu'étant donné qu'il y a lieu d'encourager l'investissement de l'épargne au Canada, il y a lieu de rejeter toute imposition des gains de capital. Si un impôt sur les gains de capital est nécessaire pour éliminer certaines incertitudes quant à la définition du revenu ou du gain, au moins faudrait-il que cela se fasse à un taux fixe, indépendamment des taux progressifs et maximums du contribuable, et cela ne devrait porter que sur les gains effectivement réalisés. De plus, si l'on souhaite encourager les Canadiens à investir dans le développement de leur pays, il faudrait que le taux d'imposition choisi soit nettement inférieur à celui qui est appliqué aux États-Unis.

<sup>3</sup> News Release No. 70-33 by the Department of Finance, dated March 16, 1970, deals with Tax Reform and the Home-Owners. CAODC finds a number of the statements in this Release to be unacceptable. For example, it suggests that some of the gains can result quite fortuitously as a result of re-zoning. CAODC believes this statement is misleading. Such gains are probably the exception, not the rule.

<sup>3</sup> Bulletin d'information n° 70-33 du ministère des Finances, en date du 16 mars 1970, traitant de la réforme fiscale et des propriétaires-occupants. La CAODC estime qu'un certain nombre des déclarations contenues dans ce bulletin sont inacceptables. Par exemple, ce bulletin laisse entendre que certains des gains réalisés peuvent l'être de façon presque fortuite, à la suite d'une modification des règlements de zonage. La CAODC estime qu'une telle déclaration risque d'induire en erreur. De tels gains sont probablement l'exception, et non pas la règle.

Le bulletin déclare également que le ministère désire exonérer de tout impôt sur les gains de capital la plupart des résidences canadiennes. Il ne semble pas que cet objectif soit susceptible d'être atteint si l'on admettait les propositions telles qu'elles sont actuellement structurées.

The Release also says that the Department wishes to exclude most Canadian homes from any capital gains tax at all. This objective is not likely to be achieved under the proposal as presently structured.



## 10. Paragraph 1.28 states that:

"The economic effects of taxing gains have been appraised and are considered unlikely to interfere significantly with incentives to save and invest in Canada."

Once again there is no documentation currently available to support this major tax reform proposal. Because of the importance of savings and investment to the Canadian economy, this appraisal should have been detailed in the White Paper. If such an appraisal was not undertaken on a comprehensive basis, the White Paper justification for taxing capital gains should be discounted.

## Section VI

## CORPORATIONS AND THEIR SHAREHOLDERS

Paragraph 4.18 suggests that the present Income Tax Act has a number of shortcomings relating to taxation of corporations and their shareholders. For example, paragraph 4.18 (3) indicates that an incorporated taxpayer has a tax advantage over one who cannot incorporate.

Although this is true, certain other factors are relevant. First, certain classes of taxpayers are not permitted to have limited liability, and therefore, are unable to incorporate, e.g., lawyers, doctors, accountants.

Also, many partnerships or proprietorships, for example small stores or retail services, have very low profit levels after providing for a reasonable level of proprietor or partnership withdrawals. Some such operations have little growth potential.

Conversely, many small incorporated companies have high growth potential. The 21 per cent corporate tax rate up to \$35,000 taxable income provides them with an important internal source of funds which would not be available if a single 50 per cent tax rate applied. Many small companies have difficulty financing through conventional sources. As they grow, the combined corporate taxes and personal income taxes paid by owners and employees will likely far exceed taxes paid by the proprietorships and partnerships referred to above.

## 10. Le paragraphe 1.28 déclare que:

«Après examen de la question, on ne juge pas que l'imposition des gains de capital aura pour conséquence, sur le plan économique, de décourager sérieusement l'épargne ou l'investissement au Canada.»

Encore une fois, on ne dispose d'aucune documentation courante susceptible d'étayer cette importante proposition de réforme fiscale. Étant donné l'importance que l'épargne et l'investissement revêtent pour l'économie canadienne, cette appréciation aurait dû être détaillée dans le Livre blanc. Si elle n'était pas entreprise de façon très complète, il faudrait ne tenir aucun compte de la justification donnée dans le Livre blanc pour l'imposition des gains de capital.

## Chapitre VI

## LES CORPORATIONS ET LEURS ACTIONNAIRES

Le paragraphe 4.18 laisse entendre que l'actuelle Loi de l'impôt sur le revenu personnel est entachée d'un certain nombre de déficiences en ce qui concerne l'imposition des corporations et de leurs actionnaires. Par exemple, le paragraphe 4.18 (3) indique qu'une société contribuable incorporée est fiscalement avantagée par rapport à celle qui n'est pas en mesure de s'incorporer.

Bien que cela soit vrai, il y a lieu de tenir compte de certains autres facteurs. Tout d'abord, un certain nombre de contribuables ne peuvent pas revendiquer la responsabilité limitée, et par conséquent ne sont pas en mesure de s'incorporer; notamment, des avocats, des médecins, des comptables.

De plus, de nombreuses corporations en société ou à propriété unique, par exemple les petits magasins ou services de détail, n'ont que des marges bénéficiaires très restreintes après prélèvement d'une rémunération raisonnable pour le propriétaire ou pour les associés. Un certain nombre de ces entreprises n'ont qu'un très faible potentiel d'extension.

Par contre, de nombreuses petites compagnies incorporées ont un très haut potentiel d'expansion. Le taux d'imposition sur le revenu des sociétés limité à 21 p. 100 pour la première tranche de revenu imposable jusqu'à concurrence de \$35,000 leur fournit une importante source d'auto financement, dont elles ne bénéficieraient pas si on leur faisait application d'un taux d'imposition unique de 50 p. 100. De nombreuses petites compagnies éprouvent des difficultés pour se financer par les méthodes classiques. Au fur et à mesure de leur croissance, l'effet combiné de l'impôt sur le revenu des sociétés et de l'impôt sur le revenu personnel payé par les propriétaires et

In fact the 21 per cent tax rate on the first \$35,000 taxable income was introduced on purpose to provide small companies with an opportunity to grow. The United States has a similar provision which has not caused any serious troubles regarding associated companies. In the United States if two associated companies have different business purposes then each is eligible for the low rate of tax.

These alleged shortcomings of the present Act presumably serve as the justification for the subsequent proposal to create one set of rules for closely-held corporations—the incorporated proprietorship and partnership—(CHCs), and another set for widely-held public corporations (WHCs).

The distinction between CHCs and WHCs reflects the White Paper's opinion that:

"by and large, the closely-held corporation competes with proprietorships, partnerships and of course with other closely-held corporations, while the public corporation competes with other public corporations, both Canadian and foreign." (4.19)<sup>1</sup>

The White Paper also deals with this matter of competition in paragraphs 1.40 and 1.42 when it states "(CHCs) usually compete in markets with unincorporated businesses subject only to personal income tax" and "products or services (of WHCs) are usually sold in competition with other large corporations where prices yield an adequate rate of return after paying corporate tax."

CAODC disagrees with these White Paper views on competition. In almost every type of industrial class of business, CHCs compete with WHCs. Taxation Statistics<sup>2</sup> identifies nine major industrial classes, which are subdivided into about 140 sub-classes. Only a dozen of these sub-classes are largely restricted to competitions between WHCs, that is pulp and paper mills, iron and steel mills, aircraft manufacture, automobile manufacture, appli-

les employés risquent de dépasser très considérablement les impôts payés par les sociétés en propriété et en association dont il a été question ci-dessus.

En fait, le taux d'imposition de 21 p. 100 sur la première tranche de revenu imposable jusqu'à concurrence de \$35,000 avait été appliqué en vue de donner aux petites compagnies la possibilité de se développer. Les États-Unis ont une disposition similaire qui n'a suscité aucune difficulté sérieuse en ce qui concerne les compagnies associées. Aux États-Unis, lorsque deux compagnies associées ont des buts commerciaux différents, chacune d'entre elles peut se prévaloir du faible taux de première tranche.

Ces prétendues déficiences de la loi actuelle servent probablement à justifier la proposition ultérieure visant à créer un seul ensemble de règlements pour les sociétés associées—sociétés en propriété incorporées et compagnies en association—et un autre ensemble pour les corporations publiques.

La distinction entre corporations privées et corporations publiques traduit l'opinion du Livre blanc selon laquelle:

"... ordinairement la corporation fermée est en concurrence avec des entreprises individuelles, des sociétés en nom collectif et, cela va de soi, d'autres corporations fermées, tandis que la corporation publique est en concurrence avec d'autres corporations publiques, tant canadiennes qu'étrangères." (4.19)<sup>1</sup>

Le Livre blanc traite également de cette question de la concurrence dans les paragraphes 1.40 et 1.42, lorsqu'il déclare que «ces corporations sont habituellement en concurrence avec des entreprises non constituées dont les propriétaires ne sont assujettis qu'à l'impôt sur le revenu des particuliers.» et «que leurs produits ou services sont ordinairement en concurrence avec ceux d'autres grandes corporations, et que les prix exigés rapportent suffisamment, même après l'acquittement de l'impôt sur le revenu des corporations.»

La CAODC ne partage pas ces opinions du Livre blanc sur la concurrence. Dans presque tous les types d'entreprises à caractère industriel, les corporations fermées sont en concurrence avec les corporations publiques. Les statistiques en matière d'impôt distinguent neuf principales catégories industrielles, qui sont subdivisées en près de 140 sous-catégories. Une douzaine seulement de ces sous-catégories sont largement restreintes à des

<sup>1</sup> See also paragraph 4.34.

<sup>2</sup> Published by the Department of National Revenue, Taxation Division.

<sup>1</sup> Voir également le paragraphe 4.34

<sup>2</sup> Publiées par le ministère du Revenu national, division de l'impôt.



ance manufacture, petroleum refineries, railways, pipelines, electric, gas and telephone utilities, and commercial banks.

Certainly the corner grocer competes with Loblaw's; the small British Columbia sawmill competes with MacMillan Bloedel Limited; the independent oil producer competes with Imperial Oil Limited; etcetera. In the oilwell drilling and servicing industry there are 13 widely held corporations and 30 closely held corporations. There is no doubt that they compete actively and strongly with each other.

The objective of the tax reform proposal for CHCs is to put them as nearly as possible in the same position as their competitors (4.20). However, since the fundamental White Paper assumption as to the typical competition for CHCs and for WHCs seems wrong, then the specific tax proposals based on such errors must be rejected. The White Paper proposals have followed certain suggestions made by the Royal Commission on Taxation which are fundamentally different from the present Income Tax Act. The key suggestion is that integration of corporate and personal tax be achieved by the use of creditable tax given to the individual, based to some extent on the taxes paid by the corporation which declares the dividend.

The present Income Tax Act gives a form of integration that the shareholder of a Canadian corporation can claim a credit of 20 per cent of his taxable dividends against his income tax. The tax credit method was instituted in Canada some years ago and while it has some shortcomings it is generally understood by the average taxpayer and certainly has been easy to apply.

The creditable tax system proposed in the White Paper is similar to the system that was used in the British Isles for a great many years but was changed there in 1966. On the surface this appears to represent a sound basis of taxation because double taxation is said to be eliminated, which is highly desirable.

The more the double taxation is eliminated the less the net revenue to the Government from taxes. Additional and other taxes must be levied to make up for such deficiency. This

concurrences entre compagnies publiques, à savoir les fabriques de papier et de pâte à papier, les entreprises sidérurgiques, les fabriques d'avions, les fabriques d'autos, les fabriques d'appareillage électrique, les raffineries de pétrole, les chemins de fer, les pipelines, l'énergie électrique, les service de gaz et de téléphone, et les banques commerciales.

Il ne fait aucun doute que l'épicier du coin fait concurrence à Loblaw's; la petite scierie de Colombie-Britannique fait concurrence à MacMillan Bloedel Limited; le producteur de pétrole indépendant fait concurrence à Imperial Oil Limited; etc. Dans l'industrie de forage pétrolier et d'entretien, il y a 13 corporations publiques et 34 corporations fermées. Il ne fait aucun doute qu'elles se livrent entre elles une concurrence active et vigoureuse.

L'objectif des propositions de réforme fiscale pour les compagnies fermées est de les mettre aussi étroitement que possible dans la même situation que leurs concurrentes (4.20). Cependant, étant donné que la supposition fondamentale du Livre blanc concernant le type de concurrence caractéristique des corporations fermées et des corporations publiques nous paraît erronée, et il y a lieu de rejeter toutes propositions fiscales précises basées sur de pareilles erreurs. Les propositions du Livre blanc ont suivi certaines suggestions de la Commission royale de l'impôt qui diffèrent fondamentalement de l'actuelle Loi de l'impôt sur le revenu. La suggestion-clé est que l'intégration de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu personnel soit obtenue au moyen d'avoirs fiscaux accordés aux particuliers, et basés dans une certaine mesure sur les impôts déjà payés par la corporation qui leur a payé un dividende.

L'actuelle Loi de l'impôt sur le revenu fournit une certaine forme d'intégration en ce sens que les actionnaires d'une corporation canadienne peuvent utiliser un avoir fiscal égal à 20 p. 100 de leurs dividendes imposables, à déduire de son revenu imposable. Cette méthode de l'avoir fiscal a été instaurée au Canada il y a quelques années et bien qu'elle ait quelques déficiences elle est généralement bien comprise par le contribuable moyen et son application est indiscutablement facile.

Le système de l'avoir fiscal proposé dans le Livre blanc est semblable à celui qui a été utilisé en Grande-Bretagne pendant de nombreuses années, mais qui y fut modifié en 1966. En surface, cela semble constituer une saine base d'imposition étant donné que l'on affirme que cela élimine la double imposition, ce qui est un but éminemment désirable.

Plus on élimine la double imposition, et moins grands seront les revenus nets que le gouvernement retirera de l'impôt. Il faut alors prélever des impôts supplémentaires et autres

of course was recognized in the White Paper and presumably these additional taxes are proposed to come from a new tax on capital gains, heavier tax rates on middle bracket taxpayers, etcetera.

Another solution for the small companies set forth in the White Paper is that they can elect to be taxed as a partnership. This suggestion has some merit and of course has met with some success in the United States. However, the White Paper is throwing up a number of additional regulations with which a corporation must comply in order to be able to make such an election.

The concept of distinguishing between CHCs and WHCs for tax purposes raises a number of other problems or contradictory statements including:

1. Regarding CHCs, cash or stock dividends paid out of profits retained beyond  $2\frac{1}{2}$  years from the end of the corporation's taxation year will bear full personal income tax rather than be creditable against shareholder taxes. The White Paper states that, without this limitation, corporations could accumulate creditable tax for 10 to 15 years and then pay large dividends, thereby seriously affecting government revenues in the year of distribution.

Arising from this is another series of regulations. Since it is obvious that most corporations, if they are to be successful and promote the growth of Canada, cannot pay out their earnings this quickly over a long period of years, the idea was conceived that a stock dividend could take its place. Again this sounds like a new simple solution but it will result in creation of very cumbersome capital stock structures.

In addition, it could require renegotiation of long-term debt instruments which have restrictions on dividend payments. Such renegotiations could result in higher interest rates. Also, because the profits

pour compenser ce manque à gagner. C'est évidemment ce qu'a reconnu le Livre blanc, et il est probable qu'il envisage d'instaurer ces impôts additionnels sous la forme d'un nouvel impôt sur les gains de capital, en augmentant le taux d'imposition sur les tranches moyennes de revenu, etc.

Une autre solution pour les petites corporations que formule le Livre blanc est qu'elles peuvent, si elles désirent, être imposées comme sociétés en participation. Cette proposition n'est pas dépourvue de mérite et elle a évidemment rencontré un certain succès aux États-Unis. Mais le Livre blanc prévoit simultanément un certain nombre de règlements supplémentaires auxquels une corporation doit satisfaire pour pouvoir se prévaloir d'une telle option.

Le principe de la distinction entre compagnies fermées et compagnies publiques, à des fins fiscales, fait naître un certain nombre d'autres problèmes ou des déclarations contradictoires, notamment:

1. En ce qui concerne les compagnies fermées, les dividendes en espèces ou en actions payés à partir de bénéfices réalisés et retenus pendant plus de  $2\frac{1}{2}$  ans à partir de la fin de l'année fiscale de la corporation seront assujettis à la totalité de l'impôt sur le revenu personnel plutôt que d'être utilisables comme avoir fiscal déductible de l'impôt à payer par l'actionnaire à titre personnel. Le Livre blanc déclare que, sans cette limitation, les corporations pourraient accumuler les avoirs fiscaux pendant 10 à 15 ans et payer ensuite des dividendes considérables, ce qui aurait pour effet d'affecter sérieusement les revenus du gouvernement au cours de l'année du paiement des dividendes.

Ceci donne naissance à une autre série de règlements. Étant donné qu'il est évident que la plupart des corporations, si l'on veut qu'elles réussissent et favorisent la croissance économique du Canada, ne peuvent distribuer aussi rapidement leurs bénéfices pendant une longue succession d'années, on a conçu l'idée de remplacer cette répartition en espèces par la distribution d'un dividende en actions. Ici encore, cela semble à première vue une solution nouvelle fort simple, mais elle aurait pour résultat final de créer des structures extrêmement encombrantes de capital-actions.

En outre, cela pourrait nécessiter la renégociation d'instruments d'endettement à long-terme soumis à des restrictions en matière de paiement des dividendes. De telles renégociations pourraient



would be paid out in order for shareholders to be eligible for creditable tax, financing growth of small companies would be more difficult.

2. Also arising from the new method of integration are a number of anomalies as to whether or not taxpayers will actually obtain creditable tax on dividends which they receive from Canadian companies. There are timing differences which occur when certain expenses are permitted to be deducted from taxable income within a taxation year whereas for accounting and financial purposes these expenses are amortized over a period of years. Depreciation and pre-production expenses of mining and oil companies are two of the major items in this regard though there are a number of other revenues and expenses which are treated differently for tax and accounting purposes. Since the accounting method shows a profit, the company can legally pay dividends out of profits if it wishes to do so.

Western Canada has a comparatively large proportion of companies in this category because the western economy (other than agriculture) has a greater proportion of mining, petroleum pipeline and utility companies than do other areas of Canada who in their case rely more heavily on commercial and manufacturing industry.

Many of these Western Canadian companies are paying dividends but are not paying tax. To the extent taxes are reduced today because of these other charges, at some time in the future these companies will pay higher rates of tax because these deductions can only be taken once. If taken in large bites in the early years only a small bite will be on hand for tax deduction purposes in the later years.

However, in the meantime shareholders of these companies will either earn no creditable tax on dividends they receive or the creditable tax will be minimal. While this situation is in existence, the

avoir pour résultat de faire monter les taux d'intérêt. De plus, étant donné que le bénéfice serait distribué afin d'habilitier les actionnaires à revendiquer les bénéfices de l'avoir fiscal, l'expansion financière des petites compagnies deviendrait plus difficile.

2. La nouvelle méthode d'intégration provoque également un certain nombre d'anomalies quant à savoir si oui ou non les contribuables bénéficieront de l'avoir fiscal sur les dividendes qu'ils ont perçus de compagnies canadiennes. Des différences de chronologie se produisent lorsqu'on permet que certaines dépenses soient déduites du revenu imposable dans le cours d'une seule année fiscale alors que, à des fins comptables et financières, ces dépenses sont amorties sur un certain nombre d'années. L'amortissement et les dépenses préparatoires à la production sont, pour les compagnies pétrolières, deux des postes principaux dans ce domaine, bien qu'il y ait un certain nombre d'autres postes de recettes et de dépenses qui sont traités différemment à des fins fiscales d'une part et comptables de l'autre. Étant donné que la méthode comptable fait ressortir un bénéfice, la compagnie peut légalement payer des dividendes à partir de ce bénéfice, si elle le désire.

L'Ouest canadien possède une proportion assez importante de compagnies appartenant à cette catégorie étant donné que l'économie de l'Ouest (à l'exception de l'agriculture) comprend une plus forte proportion d'entreprises minières, pétrolières, d'oléoducs et de services publics que les autres régions du Canada où, par contre, ce sont les entreprises commerciales et l'industrie manufacturière qui prévalent.

Un grand nombre de ces compagnies de l'Ouest canadien distribue des dividendes mais ne paient pas d'impôt. Dans la mesure où les impôts sont actuellement réduits du fait de ces autres charges, il viendra un moment quelconque à l'avenir où ces compagnies devront payer des taux d'impôt plus élevés étant donné que ces déductions ne peuvent être faites qu'une seule fois. Si elles sont effectuées par larges tranches au cours des premières années, il ne restera plus que des tranches réduites à des fins de déduction fiscale au cours des années ultérieures.

Néanmoins, dans l'intervalle les actionnaires de ces compagnies n'auront soit aucun avoir fiscal sur les dividendes qu'ils perçoivent, ou n'auront qu'un avoir fiscal minime. Tant que durera cette

Canadian investor will obtain a better net return on his investment if he buys shares of companies who are currently paying tax as opposed to buying shares of companies who are paying little or no tax. This may result in the Canadian investor switching his investments away from natural resource companies, drilling companies and pipeline companies.

To avoid such a switch these latter companies will have to substantially increase their dividend rate to attract equity investment. As the dividend rate of return increases to attract the Canadian investor the foreign investor will also be attracted. The foreign investors basic tax position has not changed since he will still normally be subjected only to the 15 per cent withholding tax imposed by Canada, particularly if the investor lives in a treaty country. In most cases he recovers the 15 per cent withholding tax from the tax of his own country so that his net taxable position is unchanged. This therefore makes it very attractive to him when the dividend rate on these affected Canadian companies rises above a rate that he can comparatively earn in his own country.

The White Paper itself has stated that it wishes to have Canadians invest in Canada and that it would like to see Canadians own as much as possible of their own industry. The result of this integration proposal in the White Paper would then appear to make it even more attractive for non-Canadians to gradually acquire the shares of our natural resource, pipeline, utility, or drilling companies.

3. The differential tax position on dividends paid by CHCs and WHCs or on the sale of shares of CHCs and WHCs most certainly complicate financing growth and expansion of small businesses.

A CHC shareholder will receive creditable tax on the full dividend received. WHC shareholders will receive only creditable tax on one half of the dividend received.

situation, l'investisseur canadien obtiendra un meilleur rendement net de son investissement s'il achète des actions des compagnies qui paient effectivement l'impôt plutôt que d'acheter des actions de compagnies qui ne paient pour l'instant que peu ou pas d'impôt. Cela pourrait avoir pour résultat d'inciter l'investisseur canadien à détourner ses investissements des compagnies se livrant à l'exploitation des ressources naturelles, des compagnies de forage et des compagnies de pipe-lines.

Pour éviter cela, ces compagnies devront augmenter considérablement le taux de leurs dividendes pour attirer de nouveaux investisseurs. Si le taux de rendement par dividende s'accroît pour attirer des investisseurs canadiens, des investisseurs étrangers seront également attirés. La position fiscale de base de ces derniers n'a pas changé, étant donné qu'ils ne seront toujours normalement assujettis qu'à une retenue fiscale de 15 p. 100 imposée par le Canada, surtout si l'investisseur en question vit dans un pays avec lequel nous avons signé une convention fiscale. Dans la plupart des cas, cette retenue fiscale est déductible de l'impôt payable dans son propre pays, de sorte que sa position fiscale nette ne subit aucune modification. C'est pourquoi il peut se sentir très attiré au cas où les dividendes offerts par les compagnies canadiennes en question s'élèvent au-dessus du niveau qu'il peut espérer obtenir dans son propre pays.

Le Livre blanc lui-même a déclaré qu'il souhaite voir les Canadiens investir au Canada et qu'il voudrait que les Canadiens possèdent la plus grande proportion possible de leurs propres industries. Le résultat de ces propositions d'intégration contenues dans le Livre blanc semblerait alors être de rendre encore plus tentante pour les non-Canadiens l'acquisition graduelle d'actions de nos compagnies d'exploitation de ressources naturelles, de pipe-lines, d'utilité publique ou de forage.

3. Les différences d'attitudes fiscales à l'égard des dividendes payés par les compagnies fermées et les compagnies publiques, ou de ventes d'actions de compagnies fermées et de compagnies publiques compliquent sans aucun doute le financement de la croissance et de l'extension des petites entreprises.

Un actionnaire de compagnies fermées percevra un avoir fiscal égal à la totalité des dividendes perçus. Les actionnaires de compagnies publiques ne recevront qu'un avoir fiscal égal à la moitié du dividende perçu.



4. The White Paper purports to be proposing tax methods that will be simple and easier to understand than the present Income Tax Act. CAODC feels however, that the authors of the White Paper have underestimated the complexity which will exist where CHC's are controlled by WHC's and viceversa and where there are a series of three or more corporations which are not all in one category or the other.

Ours is a complex business world. Therefore the Tax Department will face many exceptions to the rule. Once a corporation closes its books at the end of a fiscal year and files its tax return one might suppose that it could then tell its shareholders the rate of tax that would be creditable on their dividends. However, there are many instances when the return filed by a corporation is not in agreement with departmental thinking. In those cases where the departmental thinking proves to be correct adjustments are made in the taxes payable. This could happen any time up to 10 years and this in turn changes the creditable tax on a retroactive basis.

On March 19 Mr. Benson issued a technical paper explaining the mechanism to give shareholders credit for corporate tax paid under the proposed system of tax integration. As usual the figures incorporated therein are said to be on as simple a basis as possible but even this simple basis is difficult to understand. When one gets into the greater complexities of actual business life one will find that this can become a considerable headache.

CAODC agrees that if one enters into this field of creditable tax as the basis of integration it would be most difficult to continue to carry two tax rates for corporations. The present system of a 20 per cent tax credit is roughly aligned with the 21 per cent rate on the first \$35,000 of income. CAODC suggests that the present tax credit system be continued, that the dividend tax credit be increased to 25 or 30 per cent, and that the low rate of tax be similarly increased or possibly be a slightly greater amount. This would avoid the tremendous complexities which will arise out of the creditable tax proposals and will leave the Canadian taxpayer in a position where he can clearly understand what is happening to him. There would be a greater

4. Le Livre blanc prétend proposer des méthodes fiscales plus simples et plus aisément compréhensibles que celles contenues dans l'actuelle Loi de l'impôt sur le revenu. La CAODC estime cependant que les auteurs du Livre blanc ont sous-estimé la complexité que susciterait le contrôle de compagnies fermées par des compagnies publiques, et vice versa, où qu'il y aurait au cas où une série de trois corporations ou davantage, ne feraient pas toute partie d'une seule et même catégorie.

Notre monde commercial est extrêmement complexe. C'est pourquoi le ministère de l'Impôt devra tenir compte de bien des exceptions à la règle. Lorsqu'une corporation procède à la clôture de ses livres à la fin d'une année financière et procède à l'établissement de ses déclarations fiscales, on pourrait supposer qu'elle est en mesure de faire savoir à ses actionnaires quel taux d'impôt constituera un avoir fiscal au titre de leurs dividendes. Il est cependant bien des cas dans lesquels les déclarations faites par une corporation ne sont pas conformes au point de vue du ministère. Dans ces cas où il s'avère que c'est le ministère qui a raison, il peut procéder à des réajustements des impôts dus. Cela peut se produire à n'importe quel moment pendant une période de dix années, et a pour effet de modifier, de façon rétroactive, l'avoir fiscal.

Le 19 mars, M. Benson a publié une notice technique expliquant le mécanisme par lequel les actionnaires se voyaient créditer de l'impôt sur les sociétés payé dans le cadre du système proposé d'intégration fiscale. Comme toujours, on prétendait que les chiffres mentionnés constituent une base de calcul aussi simple que possible, mais même ainsi, il est parfois difficile de bien les comprendre. Lorsqu'on s'engage dans le domaine bien plus complexe des activités commerciales réelles, on s'aperçoit que le casse-tête est encore infiniment plus compliqué.

La CAODC estime également que si l'on prend ce domaine de l'avoir fiscal comme base de l'intégration, il deviendra extrêmement difficile de continuer d'appliquer deux taux d'imposition différents aux sociétés. Le système actuel d'un avoir fiscal de 20 p. 100 est calqué grosso modo sur le taux de 21 p. 100 appliqué à la première tranche de revenu jusqu'à concurrence de \$35,000. La CAODC propose que le système actuel d'avoir fiscal soit maintenu, que l'avoir fiscal soit accru jusqu'à 25 ou 30 p. 100, et que le faible taux d'imposition soit accru de façon similaire, ou peut-être même d'un montant légèrement plus important. Cela éviterait les complexités extrêmes que susciteraient les propositions en matière d'avoir fiscal, et laisserait le contri-

advantage than at present for Canadians to invest in Canadian companies but it would not discriminate between resource companies on the one hand and industrial and manufacturing companies on the other nor would it discriminate between public and private companies.

## Section VII

### BUSINESS AND PROPERTY INCOME

The White Paper tax reform proposals provide for certain changes in the present tax system as it relates to business and property income. Specific proposals of particular interest to CAODC members are treatment of goodwill; entertainment and related expenses; and, mining and petroleum. CAODC's views on proposed treatment of the petroleum industry are considered in a later section of this brief.

#### A. Goodwill

The White Paper proposes to create a new depreciation class which would enable the taxpayer to deduct 10 per cent of the book value of 'nothings' such as goodwill each year. The White Paper points out that it would be impossible, without a tax on capital gains, to permit this type of write-off. The White Paper states:

"For as long as the proceeds of the sale of goodwill ... remained tax-free, it was impossible to give a deduction for the cost of purchasing goodwill without creating a leak in the tax system." (5.6)

The White Paper points out that (i) the goodwill that a company has five years from now will be the result in part of its past actions and in part of its actions in the next five years; and, (ii) purchasers would be willing to pay more for goodwill under the proposed tax system than they are willing to pay under the existing system. For these reasons, the White Paper proposes that taxpayers who sell goodwill in the first year of the new system would be taxable on 40 per cent of the proceeds. The taxable portion would increase by 5 percentage points each year until the 13th year when 100 per cent of the proceeds would be taxable.

buable canadien dans une situation où il comprendrait mieux ce qui lui arrive. Les Canadiens auraient plus d'intérêt que ce n'est le cas actuellement à investir dans les compagnies canadiennes, mais il n'y aurait pas de discrimination entre les compagnies exploitant les ressources naturelles d'une part et les compagnies industrielles ou manufacturières de l'autre, ni entre les compagnies fermées et les compagnies publiques.

## Chapitre VII

### REVENU COMMERCIAL ET REVENU FONCIER

Les propositions de réforme du Livre blanc prévoient certaines modifications dans le système fiscal actuel en ce qui concerne le revenu commercial et le revenu foncier. Parmi les propositions intéressant particulièrement les membres du CAODC, figurent celles qui concernent le traitement de la clientèle, les frais de représentation et assimilés, et l'exploitation minière et pétrolière. On trouvera dans un autre chapitre du présent mémoire les opinions de la CAODC en ce qui concerne le traitement envisagé pour l'industrie pétrolière.

#### A. Clientèle

Le Livre blanc propose d'établir une nouvelle catégorie d'amortissements qui permettraient au contribuable de déduire chaque année 10 p. 100 de la valeur comptable de «choses impalpables» telles que la clientèle. Le Livre blanc souligne que, sans l'impôt sur les gains de capital, il serait impossible de permettre ce type d'amortissements. Il déclare:

«La raison en est que, aussi longtemps que le produit de la vente d'une clientèle, ... sera exonéré de l'impôt, il sera impossible d'accorder une déduction pour l'achat de la clientèle sans créer une échappatoire dans le régime fiscal.» (5.6)

Le Livre blanc souligne que (1) la clientèle qu'une compagnie aura dans cinq ans sera en partie le résultat de ses actions passées et en partie celui de ses actions au cours des cinq prochaines années; et (ii) que les acheteurs seront disposés à payer davantage pour la clientèle dans le cadre du système fiscal proposé qu'ils ne le sont dans le cadre du système actuel. Pour ces raisons, le Livre blanc propose que les contribuables qui vendent leur clientèle au cours de la première année du nouveau système soient imposés sur 40 p. 100 des sommes provenant de la vente. La portion imposable augmenterait chaque année de 5 p. 100 jusqu'à la treizième année, date à laquelle le produit de la vente serait imposable à 100 p. 100.



CAODC believes that this proposal to tax 40 per cent of goodwill in year one would be, in effect, retroactive taxation and therefore conflicts with paragraph 1.12 which states:

"... Individuals and businesses must be able to plan their affairs sensibly, particularly in making investments that yield a return for many years. This need for stability also implies that reforms should not include retroactive changes, applying to incomes earned in previous years. The government's proposals provide that the changes in rules would apply only to periods after publication of the proposals. In particular, they will not bring into tax capital gains earned before a future date to be announced."

The large investments and personal financial commitments of drilling companies and their shareholders were made in good faith in reliance upon the established tax system. Investor confidence will be seriously impaired if White Paper proposals have a retroactive effect.

#### B. Entertainment and Related Expenses

The White Paper proposes to set more rigorous limits to check "expense account living". Specifically, the costs of attending conventions and belonging to social and recreational clubs would not be permitted (2.11, 1.35, 5.9). Also,

"... The costs of yachts, hunting and fishing lodges or camps, amounts spent for tickets for games and performances, and costs of entertainment would also be excluded. Owners or employees of a business having a car or aircraft available to them for their personal use, including to and from home, would have to pay the business a minimum stand-by charge, or have a corresponding amount added to their personal income for tax purposes."

CAODC supports the position that flagrant misuse of expense allowances is unjustified. However, the authority to disallow inappropriate costs is contained in the Present Act, and, indeed, the Tax Department is scrutinizing such expenditures very carefully.

La CAODC estime que cette proposition d'imposer la clientèle à 40 p. 100 au cours de la première année constituerait en fait une imposition rétroactive, et par conséquent s'oppose au paragraphe 1.12 qui déclare:

"... Les particuliers et les entreprises doivent être en mesure de planifier leurs activités, surtout lorsqu'il s'agit d'investir des capitaux dont ils attendent un rendement réparti sur plusieurs années. Ce besoin de stabilité suppose également que la réforme ne devra pas comporter de changements à caractère rétroactifs s'appliquant à des revenus qui ont été touchés au cours des années antérieures. Les propositions du Gouvernement prévoient que les modifications apportées aux règles ne s'appliqueront qu'aux périodes qui suivront la publication des propositions. En particulier, elles n'assujettiront pas à l'impôt les gains de capital obtenus avant une date future qui devra être annoncée." (1.12)

Les investissements et les engagements financiers personnels très importants des compagnies de forage et de leurs actionnaires ont été faits en toute bonne foi, en s'appuyant sur le système fiscal actuel. La confiance des investisseurs se trouverait grandement compromise si les propositions du Livre blanc avaient un effet rétroactif.

#### B. Frais de représentation et assimilés.

Le Livre blanc propose de fixer des limites plus rigoureuses afin d'empêcher de «vivre sur les frais de représentation». En particulier, on ne permettra plus la déduction fiscale des frais d'assistance à des congrès et d'appartenance à des cercles sociaux ou sportifs (2.11, 1.35, 5.9). En effet:

"...Seraient également exclus le coût de yachts, de pavillons ou chalets de pêche et de chasse, le coût des billets d'admission à des joutes et à des spectacles et les frais de représentation. Les propriétaires et les employés d'une entreprise ayant l'usage d'une voiture ou d'un aéronef pour leurs besoins personnels, notamment pour aller du foyer au travail ou du travail au foyer, devront verser à l'entreprise un certain montant minimal à titre de provision ou voir leur revenu personnel imposable majoré d'un montant équivalent." (2.11)

La CAODC admet que les abus flagrants de frais de représentation sont injustifiables. Toutefois, la Loi actuelle fournit le moyen de refuser la déductibilité de frais injustifiés et le ministère de l'Impôt passe effectivement ces déductions au peigne fin.

Also, CAODC believes the government should be aware that legitimate promotional costs which are appropriate for one industry may be entirely inappropriate for a different industry, and vice versa. For example, magazine, newspaper, TV and radio advertising may be appropriate promotional media for the automobile industry. However, use of such media by the oilwell drilling and servicing industry on a large scale would be inappropriate, wasteful and costly. Alternatively, attendance at petroleum industry conventions and personal meetings with customers is an effective promotional technique because of the highly personalized nature of the drilling and services industry. This is particularly important since it gives the contractor an opportunity to develop an understanding of the specific drilling or servicing requirements of individual oil companies.

Also, the majority of people who are exposed to radio, television or newspaper advertising used by many consumer durable goods are not potential buyers. Conversely, all of the advertising and promotional costs of drilling and servicing contractors is directed at prospective or existing customers.

The blanket White Paper proposal relating to "expense account living" clearly illustrates one of the worst dangers of legislation that is, dealing too minutely. This creates a degree of inflexibility which is inconsistent with the dynamic nature of our economy. Unless legislation makes certain exclusions which are justified, it can create hardships for certain taxpayers.

### Section VIII

#### IMPACT ON THE ECONOMY AND GOVERNMENT REVENUES

The second goal and standard which guided the authors of the White Paper in their approach to tax reform was "... steady economic growth and continuing prosperity..." (1.6) The White Paper goes on to point out that:

"The second main objective of tax reform is to see that the tax system does not interfere seriously with economic growth and productivity. Taxes by their nature cannot always promote all our economic goals, but they should interfere as little as possible with incentives to work and

La CAODC pense également que le gouvernement devrait se rendre compte que des dépenses professionnelles légitimes et valables pour une industrie donnée peuvent être entièrement injustifiables pour une autre et vice versa. Par exemple, la publicité dans les magazines, les journaux, la télévision et la radio peuvent constituer un excellent moyen de vente pour l'industrie automobile. Néanmoins, le recours à grande échelle à ces médias par l'industrie du forage pétrolier et de l'entretien serait inadéquat et coûteux et constituerait un gaspillage. Par contre, la présence aux congrès de l'industrie pétrolière et des rencontres personnelles avec la clientèle constituent une technique publicitaire efficace, étant donné le caractère hautement personnalisé de l'industrie du forage et de l'entretien pétroliers. Ceci est particulièrement important étant donné que cela donne à l'entrepreneur la possibilité de mieux comprendre les besoins particuliers de chacune des compagnies pétrolières en matière de forage ou d'entretien.

Également, la majorité des gens que touche la publicité de la radio et de la télévision ou de la presse qu'utilisent les fabricants de nombreux biens de consommation durable ne sont pas des acheteurs possibles. Par contre, la totalité des frais de publicité et de promotion des ventes engagés par les entrepreneurs de forage et d'entretien pétroliers concerne des clients possibles ou réels.

La proposition contenue dans l'annexe du Livre blanc et qui concerne le fait de «vivre sur les frais de représentation» démontre clairement l'un des pires dangers de la législation, à savoir celui de trop entrer dans les détails. Cela suscite un manque de souplesse incompatible avec la nature dynamique de notre économie. A moins que la législation fasse certaines exceptions justifiées, cela risque de placer certains contribuables dans des situations particulièrement difficiles.

### Chapitre VIII

#### RÉPERCUSSIONS SUR L'ÉCONOMIE ET SUR LES REVENUS DU GOUVERNEMENT

Le deuxième but et la deuxième norme dont se sont inspirés les auteurs du Livre blanc lors de l'étude de la réforme fiscale étaient «une croissance économique et une prospérité soutenues...» (1.6) Et le Livre blanc poursuit en précisant que:

«...Le second objectif principal de la réforme est de veiller à ce que le régime fiscal n'entrave pas gravement le développement économique et la productivité. Les impôts, en raison de leur nature, ne peuvent pas toujours promouvoir l'ensemble de nos buts économiques, mais ils



invest and with the directions our economy follows in meeting demands of consumers and foreign markets. Some proposals in this paper are intended to ensure that the incentive to work and invest is not unduly inhibited and that investments needed for productivity and public purposes are not rejected in favour of less desirable alternatives just because of their tax consequences." (1.10)

#### A. Impact on New Investment

A number of authorities have expressed concern that implementation of certain White Paper proposals will discourage investment of new domestic and foreign capital in Canada. Mr. W. Earle McLaughlin, Chairman and President of the Royal Bank of Canada, made the following disturbing comment about international capital in an address to shareholders on January 8, 1970:

"It is of course too soon to evaluate all the effects of markets and on the supply of foreign capital. We do know, however, from our sources of information as international bankers, that the initial reaction to the White Paper on the part of existing and potential foreign investors is one of uncertainty and hesitation—both unfavourable effects."

Mr. N. J. McKinnon, Chairman, Canadian Imperial Bank of Commerce, expressed similar views in an address to shareholders on December 9, 1969:

"...there is a world-wide shortage of capital for investment which is likely to continue for a long time. Canada is and has been for years in chronic need of more capital for investment...Without this continuing (foreign) capital investment the nation could not have grown in Gross National Product and in employment to anything like the extent it has. This growth has been encouraged by tax incentives designed to stimulate rapid development of our natural resources. This in turn has created rapidly growing markets for secondary businesses.

...The authors of the White Paper seem to have overlooked that new investment capital is fluid and is extremely sensitive

doivent s'opposer le moins possible aux incitations au travail et à l'investissement, et aux directions que suit notre économie pour satisfaire à la demande des consommateurs et des marchés étrangers. Certaines propositions formulées dans le présent Livre blanc ont pour objet de veiller à ce que l'incitation au travail et à l'investissement ne soit pas indûment paralysée, et que les capitaux requis à des fins publiques et de productivité ne soient pas écartés pour être affectés à d'autres fins moins souhaitables, en raison précisément des conséquences de l'impôt." (1.10)

#### A. Répercussions sur les nouveaux investissements

Un certain nombre d'autorités ont exprimé la crainte que la mise en œuvre de certaines des propositions du Livre blanc ne décourage l'investissement au Canada de nouveaux capitaux, nationaux ou étrangers. M. W. Earle McLaughlin, président de la Banque royale du Canada, a fait le troublant commentaire ci-après, au sujet des capitaux internationaux, dans une allocution aux actionnaires prononcée le 8 janvier 1970: il disait en substance:

Il est évidemment encore trop tôt pour apprécier tous les effets sur le marché et sur l'afflux des capitaux étrangers. Par contre, ce que nous savons grâce aux sources d'information dont nous disposons en tant que banquiers internationaux, c'est que la réaction initiale au Livre blanc, chez les investisseurs actuels ou éventuels, est faite d'incertitudes et d'hésitations—ce qui sont deux effets défavorables.

M. N. J. McKinnon, président de la Banque Impériale Canadienne de Commerce, a exprimé les opinions similaires dans une allocution aux actionnaires prononcée le 9 décembre 1969; il disait en substance:

...Il y a une pénurie mondiale de capitaux pour l'investissement, et il est à craindre qu'elle ne se prolonge encore bien longtemps. Le Canada a et a toujours eu un besoin chronique de plus de capitaux pour l'investissement...Sans la poursuite de ces investissements en capitaux (étrangers) notre pays n'aurait jamais pu connaître l'expansion actuelle du produit national brut et de l'emploi. Cette expansion a été encouragée par des mesures fiscales destinées à stimuler le développement rapide de nos ressources naturelles. Ce qui, à son tour, a créé pour les entreprises secondaires de nouveaux marchés qui se sont rapidement développés. ...Les auteurs du Livre blanc sem-

to the environment provided by the host country. No one, neither non-resident nor resident, needs to invest in Canada. Raw materials are being found in all parts of the world and capital will go to the most attractive environment. The principal reason why Canada has been an attractive place to invest has been its system of taxation which, though far from perfect, has created the incentives and the consistencies of treatment to induce both domestic and external capital to invest in this country. Unquestionably, there will be profound changes in the attitude of foreign capital to investment in Canada as a result not only of the immediate taxation measures proposed in the White Paper but in their longer range implications for the development of the economy and the capacity of the country to service foreign investment."

Mr. H. C. Van Rensselaer, Vice-President Finance, Bow Valley Industries Ltd., held discussions in late 1969 with representatives of about 40 leading United States financial institutions. They all agreed that the white Paper proposals, if enacted, would make Canada a far less interesting place for investment than at present, and particularly would make natural resources companies less attractive for investment.

CAODC agrees with an earlier statement in the White Paper which recognizes that for the foreseeable future Canada's capital requirements will continue to exceed available domestic savings (6.8), and that:

"Moreover, it is in Canada's interest as a substantial capital-importing nation to maintain an international climate hospitable to the unrestricted flow of capital across international boundaries." (6.9)

The exploration and development phase of the Canadian petroleum industry has an enormous and rapidly-growing need for capital. For example, in 1968 net cash expenditures of the industry in Western Canada exceeded \$1.2 billion. These expenditures exclude sizeable investments related to other phases of the industry, such as pipeline and refinery construction. Recent estimates suggest that capital requirements for exploration and develop-

ment avoir oublié que les nouveaux capitaux d'investissement sont fluides et extrêmement sensibles au climat qui règne dans le pays qui les accueille. Personne, qu'il soit résident ou non-résident, n'est contraint d'investir au Canada. On trouve des matières premières dans toutes les parties du monde, et les capitaux se dirigeront vers les investissements les plus attrayants. La principale raison pour laquelle le Canada a été attrayant pour les investissements, c'est son système fiscal qui, bien que loin d'être parfait, a fourni les encouragements nécessaires, et dont l'application tolérante a insisté les capitaux, tant nationaux qu'étrangers, de s'investir dans notre pays. Il ne fait aucun doute qu'il y aura de profondes modifications dans l'attitude des capitaux étrangers à l'égard d'investissements au Canada à la suite non seulement des mesures fiscales immédiates proposées dans le Livre blanc mais encore de leurs répercussions à longue échéance sur le développement de notre économie et sur la capacité qu'a notre pays d'assurer aux investissements étrangers le service qu'ils en attendent.

M. H. C. Van Rensselaer, vice-président de Finance, Bow Valley Industries Ltd., a eu des entretiens vers la fin de 1969 avec des représentants de près de 40 institutions financières américaines. Elles ont toutes reconnu que les propositions du Livre blanc, si elles étaient mises en œuvre, rendraient le Canada moins attrayant pour les investisseurs qu'il ne l'est à l'heure actuelle, et que les compagnies exploitant les ressources naturelles, tout particulièrement, présenteraient moins d'attraits pour l'investissement.

La CAODC est d'accord avec une déclaration antérieure du Livre blanc qui reconnaît que, dans la mesure où l'on puisse prévoir l'avenir, les besoins du Canada en matière de capitaux continueront à dépasser le volume de l'épargne nationale disponible (6.8), et que:

"... Bien plus, comme le Canada est un grand importateur de capitaux, il a intérêt à ce que l'atmosphère internationale demeure favorable au franchissement des frontières par les capitaux." (6.9)

Dans cette phase actuelle de recherches et de mises en valeur, l'industrie pétrolière canadienne a des besoins énormes et sans cesse grandissants de capitaux. En 1968, par exemple, les dépenses nettes de notre industrie dans l'Ouest canadien ont dépassé \$1.2 milliard. Ces dépenses ne comprennent pas les investissements considérables concernant d'autres aspects de l'industrie, tels que la construction de pipelines et de raffineries.



ment activities in Canada will exceed \$20 billion in the 1970s if the petroleum industry is to be able to meet market requirements for Canadian oil and gas. Raising these amounts of risks capital in light of a worldwide shortage of capital will be a challenging task and will require a stable and attractive climate for domestic and foreign capital. This investment climate must be as good or better than that available in other countries. We are competing with other countries for the same investment dollars.

The White Paper recognizes that its proposals will adversely affect the after-tax rate of return of, new investment in, and capital expenditures by, the petroleum industry, as indicated below:

"Implementation of the proposals for the corporate taxation of companies in the mineral industries would presumably be reflected after some years in the after-tax rate of return of those companies and their shareholders, particularly if the company does not carry on enough exploration or development work to earn a depletion allowance on its producing properties." (8.46)

"On the whole these changes affecting non-residents are not expected to cause any substantial reduction in foreign investments in Canada, although some decline must be expected in foreign investment in the mineral industries and in small closely-held corporations." (8.47)

"The changes proposed...would have some effect in reducing the expected rate of return both from new mining projects and new oil and gas projects." (8.48)

"The general economic effects of these proposed tax changes would include...probably some reduction in the capital expenditures of closely-held corporations and the mineral industries." (8.49)

Oilwell drilling and servicing companies are completely dependent for their livelihood on petroleum exploration and development.

Selon les estimations récentes, les besoins en capitaux à des fins de recherches et de mises en valeur au Canada dépasseront \$20 milliards au cours des années 1970 si l'on veut que l'industrie pétrolière satisfasse les besoins du marché en pétrole et gaz naturel canadien. Trouver des sommes de cette ampleur pour des investissements assortis de risques, dans l'état de pénurie mondiale actuelle en matière de capitaux, constituera une rude tâche et ne pourra se réaliser que si l'on offre aux capitaux nationaux et étrangers un climat favorable et attrayant. Ce climat offert à l'investisseur doit être au moins aussi bon, sinon meilleur, que celui qu'offrent d'autres pays. Or, nous sommes en concurrence avec d'autres pays pour chaque dollar d'investissements.

Le Livre blanc reconnaît que ses propositions risquent d'avoir des répercussions défavorables sur les taux de rendement après déductions de l'impôt, des nouveaux investissements réalisés dans ou par l'industrie pétrolière, comme indiqué ci-dessous:

«... Après quelques années, la mise en application des propositions touchant l'impôt sur les corporations dont seraient frappées les sociétés de l'industrie extractive se refléterait, croyons-nous, dans le taux du rendement, après impôts, pour ces sociétés et leurs actionnaires, particulièrement si ces sociétés n'effectuent pas de travaux d'exploration et de mise en valeur en volume suffisant pour avoir droit à une déduction pour épuisement à l'égard de leurs propriétés productives». (8.46)

«... Dans l'ensemble, on ne prévoit pas que ces modifications touchant les non-résidents entraîneront un fléchissement sensible des investissements étrangers au Canada, bien qu'il faille s'attendre à une certaine baisse de ces investissements dans l'industrie minière et dans les corporations fermées de faible envergure». (8.47)

«... Les changements proposés auraient pour effet de réduire quelque peu le taux de rendement attendu tant des nouvelles entreprises que des nouvelles entreprises devant exploiter le pétrole et le gaz naturel. » (8.48)

«... Parmi les effets d'ordre économique des changements proposés à l'égard des impôts, mentionnons, vraisemblablement, un certain fléchissement des immobilisations des corporations fermées et des sociétés d'exploitation minière». (8.49)

Les compagnies de forage et d'entretien pétroliers dépendent entièrement, pour subsister, de la recherche et de la mise en valeur

Thus, they are quite legitimately concerned about the possibility of adverse effects of the White Paper proposals on future investment in the petroleum industry. Tax policies designed to reduce investment at a time when future requirements for capital will be extremely large seems imprudent. CAODC is also alarmed with the White Paper's prediction of adverse impacts of its tax proposals on closely-held companies. The majority of CAODC member companies and many of their customers are closely-held companies.

#### B. Emigration of Professional and Technical Personnel

A second economic issue referred to in the White Paper is:

"...to what extent Canadian income taxes affect the ability of Canada to retain able and highly trained Canadians who could emigrate to the U.S., and to attract skilled and able persons from the U.S. or elsewhere." (8.38)

By reference, the White Paper seems to support the position of the Royal Commission on Taxation, which expressed skepticism that tax factors have been a major factor in emigration. The White Paper also suggests that, since publication of the Carter report, changes in conditions in the U.S.:

"...have made that country less attractive to Canadians considering emigration and changes in its immigration laws have made it more difficult for Canadians to emigrate to the U.S." (8.38)

Prime Minister Trudeau also referred to the subject of emigration in a recent speech in Toronto when he commented:<sup>1</sup>

"Of all the wild charges about the White Paper we have heard I am least impressed by the claim that it would cause a massive wave of emigration to the United States. People who talk in this way are exaggerating the effects of our proposals, but they also misunderstand the nature of our attachment to this country."

pétrolières. Par conséquent, c'est à bon droit qu'elles sont préoccupées par les effets défavorables possibles des propositions du Livre blanc sur les investissements futurs dans l'industrie pétrolière. Il semble imprudent d'appliquer des mesures fiscales tendant à réduire les investissements à une époque où les besoins futurs de capitaux vont être extrêmement importants. La CAODC est également alarmée par la prédiction que fait le Livre blanc des répercussions défavorables de ses propositions fiscales sur les compagnies fermées. La majorité des compagnies membres de la CAODC, ainsi qu'un bon nombre de leurs clients, sont des compagnies fermées.

#### B. Émigration de personnel professionnel et technique

Une seconde question économique soulevée dans le Livre blanc est la suivante:

"... dans quelle mesure l'impôt canadien sur le revenu réduit la possibilité pour le Canada de retenir ses nationaux compétents et jouissant d'une haute formation professionnelle susceptibles d'émigrer aux États-Unis, et d'attirer de ce pays ou d'ailleurs les personnes capables et qualifiées." (8.38)

Par référence, le Livre blanc semble appuyer la position de la Commission royale sur l'impôt qui manifestait du scepticisme à l'idée que des facteurs fiscaux puissent avoir joué un rôle important dans l'émigration. Le Livre blanc laisse également entendre que, depuis la publication du rapport Carter, certaines modifications dans la situation aux États-Unis:

"... semblent avoir rendu ce pays moins attirant aux yeux des Canadiens enclins à émigrer, et les changements apportés aux lois américaines sur l'immigration ont rendu l'émigration des Canadiens vers les États-Unis plus difficile." (8.38)

Dans un discours récemment prononcé à Toronto, le Premier ministre M. P. E. Trudeau a également fait allusion à l'émigration lorsqu'il disait:<sup>1</sup>

"De toutes les violentes attaques dont le Livre blanc a fait l'objet, celle qui lui attribue pour conséquence future une émigration massive aux États-Unis me laisse particulièrement sceptique. Les personnes qui parlent de la sorte grossissent exagérément les incidences de nos propositions tout en se faisant de fausses idées sur la profondeur de notre attachement au pays."

<sup>1</sup> Address to the Toronto and District Liberal Association, March 4, 1970, Royal York Hotel.

<sup>1</sup> Allocution prononcée le 4 mars 1970 au Royal York Hôtel devant les membres de l'Association libérale de Toronto et du District.



While these statements may be true in regard to untrained persons (who normally are low wage-earners) CAODC does not believe they are true in regard to well-trained and educated persons who have the ability to understand tax levels in different countries and who also have the skills which will provide them with employment in countries other than Canada.

CAODC is of the opinion that if the White Paper proposals are implemented, tax factors will become a more significant factor in emigration. The White Paper is quite misleading when it refers to the fact that the new basic exemption for Canadian taxpayers would be much higher than those in other countries (paragraph 1.25 and table 3). A Canadian considering emigration will look at the differential between his net take home pay in Canada versus what it would be, for the same type of employment, in another country. This differential would be based on (i) variations in gross incomes, and (ii) variations in *total* not just *basic* exemptions allowed. If the White Paper proposals are implemented and they have the effect of widening the disparity in net earnings that a Canadian can earn in Canada versus in some other country, then certainly this will carry more weight in his decision as to whether or not to emigrate.

Under the White Paper proposals, a single taxpayer (with no dependants) earning \$10,000 per year would pay \$252, or 11.3 per cent more tax than under the present system. In addition to the increased personal taxes, other forms of tax, such as the punitive capital gains tax, the amended estate taxes, etcetera, will tend to influence skilled Canadians to emigrate. It is the well-educated single taxpayer, because of his relative mobility and low capital base, who is likely to emigrate, which would be a tragedy. At the same time, implementation of these proposals will make it unattractive for Canadians (such as drilling and servicing company personnel) to accept short-term foreign assignments which contributes to Canada's export business. It would be unattractive because of the deemed realization provisions of the White Paper.

On a total national basis, emigration may not be influenced significantly by implementation of the White Paper proposals. However,

Si ces déclarations sont exactes en ce qui concerne les travailleurs non qualifiés (qui ne gagnent normalement que de faibles salaires), la CAODC ne pense pas que cela soit vrai en ce qui concerne les personnes qualifiées et instruites, qui sont en mesure de comprendre les niveaux fiscaux des différents pays et qui ont également des aptitudes leur permettant de trouver de l'emploi ailleurs qu'au Canada.

La CAODC estime que si les propositions du Livre blanc sont mises en œuvre, les facteurs fiscaux joueront un rôle plus important en matière d'émigration. Le Livre blanc risque d'induire en erreur lorsqu'il prétend que la nouvelle exemption de base pour le contribuable canadien serait bien plus élevée dans les autres pays (paragraphe 1.25 et tableau 3). Un Canadien envisageant d'émigrer examinera la différence entre ce que lui donne son salaire au Canada toutes retenues et tous impôts déduits, contre ce qu'il en serait, pour le même type d'emploi, dans un autre pays. Cette différence serait basée sur (i) les différences de revenus bruts et (ii) les différences entre les exemptions *totales*, et non pas les exemptions *de base*, accordées. Si les propositions du Livre blanc étaient mises en œuvre et si elles avaient pour effet d'accroître la disparité entre le revenu net qu'un Canadien peut espérer au Canada et celui qu'il peut espérer dans un autre pays, il est certain que cela ne manquera pas d'influer sur sa décision éventuelle d'émigrer.

Aus termes des propositions du Livre blanc, un contribuable célibataire (sans aucune personne à charge) gagnant \$10,000 par an paierait \$252, soit 11.3 pour 100, de plus sous le nouveau système que sous le système actuel. En plus des impôts accrus sur le revenu personnel, d'autres formes d'impôt, telles que l'impôt punitif sur les gains de capital, l'impôt modifié sur les biens transmis par décès, etc. auront tendance à pousser les Canadiens qualifiés à émigrer. C'est le contribuable célibataire et instruit qui, étant donné sa mobilité relative et sa faible base financière, est le plus susceptible d'émigrer, ce qui serait une catastrophe. En même temps, la mise en œuvre de ces propositions rendrait peu attrayantes pour les Canadiens (tels que le personnel des compagnies de forage et d'entretien pétroliers) les propositions de poste à l'étranger pour de courtes périodes, qui contribuent à la prospérité de l'exportation canadienne. De telles propositions seraient peu attrayantes du fait des clauses de réalisation supposées contenues dans le Livre blanc.

Si l'on considère notre pays dans son ensemble, il est possible que la mise en œuvre des propositions du Livre blanc n'influence

on a regional basis—particularly in Western Canada—it could be much more of a problem because of the nature of the petroleum industry.

That industry is international in scope. Therefore, Canadians considering emigration can look beyond emigration to the United States. In other words, the White Paper reference to changing conditions and immigration laws in the U.S. is not entirely relevant. Petroleum industry personnel (including professional and skilled technicians in oilwell drilling and servicing) in Canada can find challenging opportunities in other parts of the world, including the Middle East, Australia, and North Africa. Drilling supervisors accepting positions in foreign countries receive very high salaries, in many cases tax free, plus other benefits such as paid transportation home every two years. It has been estimated by CAODC that, in the past seven years, over 1,000 Canadian drilling supervisors have accepted foreign assignments. This indicates the demand for this type of skilled Canadian personnel. As a result of this situation, it has been necessary to train about three times the number of supervisors required for the Canadian industry. As indicated earlier, implementation of the White Paper proposals would lead to a reduction of new capital investment in the petroleum industry. The effect of this development would be decreased employment. Many petroleum industry employees are university-trained or technically-trained specialists. According to one source, 42 per cent of all the geologists in Canada are employed in Alberta.<sup>2</sup> In addition the industry employs a large number of lawyers, chartered accountants and economists in specialized petroleum assignments. Because of a turn-down in activity, such specialists let out of work, and new graduates unable to find employment, would tend to emigrate. Their specialized training and interests could prevent them from finding suitable alternative employment in Canada.

The growth of the petroleum industry in Western Canada reversed the emigration of

pas de façon notable l'émigration. A l'échelon régional par contre, et particulièrement dans l'Ouest canadien, elles pourraient constituer un sérieux problème, du fait de la nature de l'industrie pétrolière.

Cette industrie est de caractère international. Par conséquent, les Canadiens envisageant d'émigrer peuvent regarder plus loin que les États-Unis. En d'autres termes, l'allusion faite dans le Livre blanc aux changements des conditions aux États-Unis et des lois d'immigration dans ce pays ne sont pas absolument applicables ici. Le personnel de l'industrie pétrolière (y compris les professionnels et les techniciens qualifiés du forage et de l'entretien pétrolier) canadienne peuvent trouver des possibilités intéressantes dans d'autres parties du monde, notamment au Moyen-Orient, en Australie et en Afrique du Nord. Les contremaîtres de forage qui acceptent des postes dans des pays étrangers reçoivent des salaires très élevés, souvent exonérés d'impôt, sans parler d'autres avantages tels que des congés au pays tous les deux ans tous frais payés. La CAODC estime qu'au cours des sept dernières années, plus de 1,000 contremaîtres de forage canadiens ont accepté des postes à l'étranger. Cela indique suffisamment la demande qui existe pour ce type de personnel qualifié canadien. Du fait de cette situation, on a dû former professionnellement le triple du nombre de contremaîtres de forage nécessaire à l'industrie canadienne.

Comme nous l'avons dit précédemment, la mise en œuvre des propositions du Livre blanc aboutirait à une réduction des nouveaux investissements de capitaux dans l'industrie pétrolière. De nombreux employés de l'industrie pétrolière sont des spécialistes ayant une formation universitaire ou tout au moins une haute formation technique. Selon une source en particulier, 42 p. 100 de tous les géologues travaillant au Canada sont employés dans l'Alberta.<sup>2</sup> En outre, cette industrie emploie un grand nombre de juristes, de comptables agréés et d'économistes spécialisés dans les questions pétrolières. S'il y avait une baisse des activités, de tels spécialistes ayant perdu leur emploi, ainsi que de nouveaux universitaires incapables d'en trouver, auraient tendance à émigrer. Du fait de leur formation spécialisée et de la nature particulière de leurs intérêts professionnels, ils risquent de ne pas trouver d'emploi de rechange qui leur convienne au Canada.

L'expansion de l'industrie pétrolière dans l'Ouest canadien a renversé la tendance de

<sup>2</sup> Oil Companies by A. H. Ross, Vice President and General Manager, Western Decalta Petroleum Limited, in a paper presented to the January 30, 1970 seminar on "Proposals for Tax Reform", sponsored by the Calgary Chamber of Commerce.

<sup>2</sup> Oil Companies par A. H. Ross, vice-président et directeur régional de Western Decalta Petroleum Limited, dans un rapport soumis le 30 janvier 1970 au séminaire sur «les propositions de réforme fiscale» organisé sous les auspices de la Chambre de commerce de Calgary.



Canadians to other countries and, to a certain extent, the rural to urban shift of our population. For example, the oilwell drilling and contracting industry has provided thousands of full-time or part-time employment opportunities, particularly for farm and other rural residents. Because of the seasonal nature of the drilling industry, many drilling and servicing industry employees have been able to continue operating farms. Drilling operations are reduced substantially during the spring, summer and fall when the farmer is very busy. Conversely, drilling operations accelerate in the winter which is the off-season for farming operations.

(In this regard, it should be pointed out that in recognition of the need to improve employee skills and in anticipation of drilling activity in the far North, the Association in co-operation with the Alberta Government established an oilwell drilling training school in early 1967 in Edmonton. Since that time, in excess of 2,500 employees from across Canada have received basic and higher training in drilling technology).

The oilwell drilling and servicing industry has created business opportunities in many small communities adjacent to drilling operations. This phase of the petroleum industry alone purchases close to \$25 million of goods and services in Canada annually. A typical oilwell, requiring about 20 days to drill, would cost about \$125,000. Only about 31 per cent or \$39,000 of this amount would be revenue to the drilling contractor. About \$16,000 of the contractor's share would go to taxable wages and salaries and the remaining \$23,000 would go to repairs and maintenance costs, supplies, depreciation, risk and profit.

The remaining \$84,000 would be allocated out as follows:

Land 'Acquisition'	
(from government) .....	\$23,000
Road Building .....	4,500
Contract Trucking .....	4,200
Well Testing .....	9,400
Production Equipment .....	42,700
	<hr/>
	\$83,800

Exploration and development activity until quite recently was centred in Western Canada. However, it is expected to become increasingly national in scope. Drilling activi-

l'émigration canadienne vers d'autres pays et, jusqu'à une certaine mesure, la migration vers les villes de notre population rurale. Par exemple, l'industrie du forage et de l'entretien pétroliers a fourni des milliers d'emplois à plein temps ou à mi-temps, notamment à des fermiers et à d'autres ruraux. Du fait de la nature saisonnière de l'industrie du forage, un grand nombre des ruraux occupés momentanément par l'industrie du forage et de l'entretien pétroliers ont pu néanmoins continuer à exploiter leurs fermes. Les opérations de forage subissent un net ralentissement au printemps, à l'été et à l'automne, saisons très chargées pour les fermiers. Par contre, le forage s'accroît en hiver qui est pour les fermiers, la saison morte.

(A cet égard, il y a lieu de souligner que du fait de la nécessité d'améliorer les connaissances professionnelles du personnel, et en vue des activités futures de forage dans le Grand Nord, notre association, en coopération avec le gouvernement de l'Alberta, a créé au début de 1967, à Edmonton, une école de formation professionnelle en forage pétrolier. Depuis lors, plus de 2,500 employés de toutes les régions du Canada y ont reçu soit une formation de base, soit une formation avancée en matière de techniques de forage).

L'industrie du forage et de l'entretien pétroliers a fourni des possibilités aux entreprises commerciales de bien des petites communautés proches des lieux de forage. A ce seul titre, l'industrie pétrolière achète annuellement au Canada près \$25,000,000 de biens et de services. Un puits de pétrole classique, dont le forage nécessite environ 20 jours, coûte approximativement \$125,000. 31 p. 100 seulement de cette somme, soit \$39,000, revient effectivement à l'entrepreneur de forage. Environ \$16,000 de la part revenant à l'entrepreneur seront consacré au paiement d'un traitement et salaires imposables, les \$23,000 restant devront servir à couvrir les frais d'entretien et des réparations, les fournitures, l'amortissement, le risque et le bénéfice.

Les \$84,000 restant seront répartis comme suit:

«Acquisition» du terrain	
(Gouvernement) .....	\$24,000
Construction de routes .....	4,500
Location de services de camionnage .....	4,200
Mise à essai de puits .....	9,400
Équipement de production ....	42,700
	<hr/>
	\$83,800

Jusqu'à une date toute récente, les activités de recherches et de mise en valeur étaient concentrées dans l'Ouest canadien. Toutefois tout laisse à prévoir que cette activité s'éten-

ty should increase in the pioneer or frontier areas of Canada (the West Coast, Mackenzie Delta, the Arctic Islands and Offshore Hudson's Bay, Gulf of St. Lawrence and Gaspé). This will provide employment and business opportunities in these areas, assuming of course that our tax laws encourage continued investment in the industry.

The White Paper did recognize that, under its proposals, married taxpayers at higher income levels would pay somewhat more tax in Canada than in the U.S. The White Paper suggested that these differences:

"...could best be met in the market by adjusting the pay scales for those individuals or scarce categories who must be retained or attracted against U.S. competition." (8.39)

This suggestion seems inappropriate and an over-simplification because, if followed, it could precipitate and upward restructuring of several categories in the overall wage and salary structure that is now in effect, with a resulting inflationary effect on the economy and subsequent efforts by other segments to obtain similar increases.

In summary, CAODC is concerned that the White Paper may have under-estimated the extent to which its application will increase emigration from Canada of highly-skilled or highly-trained people or, alternatively and just as serious, will discourage such persons from moving to Canada from other countries. It is hard to believe that prospective immigrants with these qualifications will come to Canada to live if our tax laws are more severe than those in effect in other countries. It seems ridiculous to spend a sizeable portion of our combined municipal, provincial and federal government budgets on education, training and re-training, and then introduce tax reforms which will prompt Canadians to emigrate.

In connection with its proposal to tax capital gains and, at the same time, to limit personal tax rates to a maximum of 50 per cent, the White Paper states:

"...(when) applied to the earned income of professional workers and executive (it) would lead to some slackening in

dra bientôt à l'ensemble du pays. Les activités de forage devraient s'accroître dans les régions de pionniers ou régions frontières du Canada (la côte ouest, le Delta Mackenzie, les Îles Arctiques et les côtes au large de la Baie d'Hudson, le Golfe du Saint-Laurent et la Gaspésie). Toute cela fournira des possibilités d'emplois et des activités commerciales dans ces régions, en supposant bien entendu que les lois fiscales encouragent la poursuite de l'investissement dans cette industrie.

Le Livre blanc a reconnu sans ambages que, du fait de ces propositions, les contribuables mariés appartenant aux tranches de revenu les plus élevées paieraient un peu plus d'impôt au Canada qu'aux États-Unis. Il suggère que ces différences:

"...pourraient être mieux compensées sur le marché en adaptant les barèmes de salaires de ces particuliers ou des rares catégories qu'il est nécessaire de conserver ou d'attirer malgré la concurrence américaine." (8.39)

Cette suggestion semble impropre et en outre exagérément simplifiée étant donné que, si on la suivait, cela pourrait précipiter une restructuration vers le haut de diverses catégories de la structure générale des traitements et salaires actuellement en vigueur, ce qui ne manquerait pas d'avoir des conséquences inflationnistes sur l'économie et de provoquer dans d'autres secteurs des tentatives pour obtenir des augmentations similaires. Bref, la CAODC craint que le Livre blanc puisse avoir sous-estimé la mesure dans laquelle son application risque d'accroître l'immigration des Canadiens compétents ou hautement qualifiés ou, ce qui serait tout aussi grave, de dissuader des personnes répondant à cette définition d'émigrer d'autres pays pour venir vers le Canada. Il est difficile de croire que d'éventuels immigrants ayant ces qualifications viendront s'installer au Canada pour y vivre si les lois fiscales sont plus rigides que celles qui sont appliquées dans d'autres pays. Il semble ridicule de dépenser une part considérable de nos budgets combinés à l'échelon des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral à des fins d'éducation, de formation professionnelle et de recyclage, si l'on introduit ensuite des réformes fiscales qui pousseront les Canadiens à immigrer.

En ce qui concerne sa proposition d'imposer les gains de capital et, simultanément, de limiter à un maximum de 50 p. 100 le taux d'imposition le plus élevé sur le revenu personnel, le Livre blanc déclare:

"...appliqués aux revenus des travailleurs intellectuels et des cadres supérieurs (ils) entraîneraient un certain relâ-



their efforts and a desire to take benefits in the form of holidays, retirement pay, and other non-productive and less-taxable forms. Canada needs the full effort of those with outstanding ability. It must compete for such people with other countries where able Canadians can go to live and to work if they wish." (2.39) "It is very difficult to appraise the effects of these high marginal income tax rates on work effort and on decisions concerning staying in Canada, or moving to Canada. Many factors enter into such decisions, and income tax rates may well not be the most significant factor." (3.9)

This last quote clearly illustrates one of the basic weaknesses of the White Paper. It appears to be proposing tax legislation on the basis of opinion or judgments which apparently are not based on factual data. Canada cannot afford to run the risk of losing highly-skilled Canadian workers and entrepreneurs through implementation of the White Paper proposals on the basis of such weak statements as "income tax rates may well not be the most significant factor", and "we are skeptical that tax factors have been a major factor in emigration."

### C. Government Revenues

The third goal and standard of tax reform suggested in the White Paper is the recognition of modern social needs.

The White Paper claims to have made a careful assessment to see that the revenues required will be produced. At the same time, however, it makes only a fleeting reference to level of revenues required, as follows:

"The needs of the federal and provincial governments for money to do useful and important things are so great that we cannot now afford to reduce the overall revenues from personal and corporate income tax." (1.3)

"Our increasingly urban society imposes upon governments and other public authorities demands and conditions which strain to the limit their ability to finance and to execute their activities. The

chement dans leurs efforts et un désir de retirer des avantages sous forme de vacances, d'indemnités de retraite, et d'autres avantages non productifs assujettis à des impôts inférieurs. Le Canada doit pouvoir compter sur l'effort maximal de ses citoyens les plus habiles. Pour s'assurer leurs services, il doit concurrencer d'autres pays où les Canadiens compétents sont libres d'aller vivre et travailler." (2.39)

«...il est difficile d'évaluer les conséquences des taux élevés d'impôt sur le revenu en ce qui a trait au travail fourni et aux décisions prises sur la question de savoir s'il vaut mieux rester au Canada ou immigrer au Canada. De nombreux facteurs entrent dans ces décisions et les taux de l'impôt sur le revenu peuvent fort bien ne pas constituer le facteur déterminant.» (3.9)

Cette dernière citation illustre clairement l'une des faiblesses fondamentales du Livre blanc. Il semble qu'il propose une législation fiscale en se basant sur des opinions ou des jugements qui, apparemment, ne s'appuient pas sur des faits précis. Le Canada ne peut se permettre de courir le risque de perdre des travailleurs, des chefs d'entreprise canadiens hautement qualifiés, du fait de la mise en œuvre des propositions du Livre blanc basée sur des assertions aussi faibles que «les taux d'impôt sur le revenu ne sont probablement pas le facteur le plus significatif», et «nous doutons fort que des facteurs fiscaux aient été prépondérants en matière d'émigration.»

### C. Revenus du Gouvernement

Le troisième but et la troisième norme de réformes fiscales suggérés dans le Livre blanc est la reconnaissance de besoins sociaux modernes.

Le Livre blanc prétend avoir procédé à une estimation méticuleuse, pour s'assurer que les revenus nécessaires seront effectivement produits. Toutefois, il ne fait en même temps qu'une allusion rapide au niveau de revenu nécessaire, et ce en ces termes:

«...les besoins financiers des gouvernements fédéral et provinciaux, qui ont d'importants et d'utiles projets à réaliser, sont si grands que nous ne pouvons maintenant nous permettre de réduire l'ensemble des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations.» (1.3)

«...S'urbanisant de plus en plus, notre société exige toujours davantage des gouvernements et des autres autorités publiques, leur imposant des conditions qui éprouvent jusqu'à la dernière extrémité

reformed income tax must further the proper development of this changing society." (1.13)

"New and enlarged government programs in the welfare field have made it necessary to raise substantially more revenue." (2.3)

The White Paper also made the following reference to the substantial increase in public expenditures (federal, provincial and municipal) since 1964:

"These additional expenditures are already providing tangible benefits to taxpayers and improving the economic and social environment in which taxpayers live. They include medicare, housing, youth allowances, student loans, university support, occupational retraining, improved assistance to those in need, and major expenditures on industrial and regional development." (1.17)

This statement is a rather sweeping generalization that may not necessarily be supported by the majority of Canadian taxpayers. At the same time, it is ironical that many of these programs are designed to assist Canadians to improve their livelihood, e.g., student loans, university support, retraining and industrial development. Yet the tax reform proposals will have the effect of penalizing those Canadians who have the initiative to take advantage of such programs.

All levels of government have an important responsibility to keep their expenditures (including those associated with proposed new social programs) within financial boundaries that can be supported from existing revenue sources. This will require creation of priorities in allocating revenues to existing and proposed programs.

Mr. G. Arnold Hart, Chairman of the Bank of Montreal, made the following comment regarding future spending programs referred to in the White Paper:<sup>3</sup>

"The White Paper is based on the unsubstantiated assumption that the Government needs more money for programs that the public has not asked for... This

leur faculté de financer et de mener à bien leurs activités. Il faut que la réforme de l'impôt sur le revenu favorise le développement approprié de cette société en évolution». (1.13)

«... L'adoption ou l'élargissement de certains programmes du Gouvernement en matière de bien-être social a obligé celui-ci à se procurer une somme beaucoup plus considérable de revenus.» (2.3)

Le Livre blanc se réfère également aux considérables accroissements de dépenses publiques (au fédéral, au provincial et au municipal) depuis 1964:

«... Ces dépenses supplémentaires profitent déjà aux contribuables et créent un milieu économique et social plus favorable. Mentionnons l'assurance maladie, le logement, les allocations aux jeunes, les prêts aux étudiants, l'aide aux universités, le recyclage des travailleurs, une assistance plus généreuse des indigents et les importantes dépenses imputables à l'expansion industrielle et au développement économique régional.» (1.17)

Cette déclaration constitue une généralisation hâtive avec laquelle la majorité des contribuables canadiens ne seront pas nécessairement d'accord. En même temps, il est ironique de constater qu'un grand nombre de ces programmes sont destinés à permettre aux Canadiens d'améliorer leur niveau de vie, notamment les prêts aux étudiants, l'aide aux universités, le recyclage et l'expansion industrielle. Cependant, les propositions de réforme fiscale auront pour effet de pénaliser ceux des Canadiens qui avaient précisément la possibilité de se prévaloir des avantages offerts par ces programmes.

Tous les niveaux du gouvernement ont un devoir important qui est de contenir leurs dépenses (y compris celles qui résultent de nouveaux programmes sociaux envisagés) dans des limites financières telle qu'on puisse les financer au moyen de sources de revenu existantes. Cela nécessiterait l'établissement de priorités lors de l'attribution des revenus aux programmes existants et aux nouveaux programmes envisagés.

M. G. Arnold Hart, président de la Banque de Montréal, a dit en substance ce qui suit à propos des futurs programmes de dépenses auxquelles fait allusion le Livre blanc:<sup>3</sup>

Le Livre blanc est basé sur une hypothèse que n'étaye aucune preuve, à savoir que le gouvernement a besoin de plus d'argent pour des programmes que le public n'a pas sollicités... Cette hypo-

<sup>3</sup> In a December 1969 speech to shareholders of the Bank of Montreal.

<sup>3</sup> En décembre 1969, dans une allocution aux actionnaires de la Banque de Montréal.



assumption is very disturbing for it suggests that the Government knows best how future gains in the income produced in the private sector should be spent, and moreover, knows this in advance before consulting the electorate as to its wishes... Incredibly, we have a situation where Canadians are being invited to submit to higher taxes, not to pay for programs they have asked for, not even for programs that have been put to them in an election platform, but just because the Government makes a bland assertion that it will need more money and therefore proposes to write itself a blank cheque on the collective bank account."

The Honourable J. V. Clyne, Chairman and Chief Executive Officer of MacMillan Bloedel Limited, also commented on these proposed spending programs:<sup>4</sup>

"... I will confine myself to a discussion of the White Paper not so much as a proposal for tax reform but as a document designed to create revenue for a broad undefined scheme of social change in Canada. I believe, on the evidence we have seen, that the White Paper is only part of that scheme and that the great debate on tax reform can reach no real conclusion until the Government has revealed more of its intentions. What programmes has it in mind that would require the vast sums the White Paper would produce? How can those of us outside government be expected to make a qualitative judgment on tax proposals without knowing what projects are planned and what they will cost? It is unprecedented for a government to seek new revenue on this scale without saying where it proposes to use it."

CAODC believes in personal initiative and incentives but disagrees with introduction of social or other programs which have the effect of increasing the relative importance of the public sector's share of total GNP. The sixth annual report of the Economic Council of Canada indicated that the public sector share would increase from 32 per cent in 1968 to 37 per cent in 1975. Recent trends suggest the 37 per cent level will be reached much

thèse a de quoi nous troubler, car elle laisse entendre que le gouvernement sait parfaitement comment il convient de dépenser les accroissements de revenus qui seront produits à l'avenir par le secteur privé, et en outre qu'il le sait d'avance sans avoir cherché à connaître les désirs du corps électoral... Chose incroyable, nous nous trouvons ici dans une situation où l'on demande aux Canadiens d'accepter des impôts plus élevés, non pas pour financer des programmes qu'ils ont sollicité, ni même des programmes qui leur ont été proposés lors des campagnes électorales, mais simplement parce que le gouvernement décrète purement et simplement qu'il aura besoin de plus d'argent et parce qu'il se propose de ce fait d'émettre un chèque en blanc en sa faveur tiré sur les comptes bancaires de la collectivité.

L'honorable J. V. Clyne, président et principal directeur exécutif de MacMillan Bloedel Limited, a également fait des commentaires sur ces programmes de dépenses envisagés:<sup>4</sup>

"... Je me limiterai à une discussion du Livre blanc, non pas en tant que projet de réforme fiscale, mais en tant que document destiné à créer des revenus pour un vaste et vague programme de transformations sociales au Canada. Je crois, d'après les documents qu'il m'a été donné de voir, que le Livre blanc n'est qu'une partie de ce programme et que le vaste débat sur la réforme fiscale ne peut parvenir à aucune conclusion véritable tant que le gouvernement ne nous aura pas fait connaître davantage ses intentions. Quels programmes envisage-t-il, qui puissent nécessiter les sommes énormes que le Livre blanc est censé produire? Comment peut-on s'attendre à ce que nous, qui ne faisons pas partie du gouvernement, puissions porter un jugement sur la qualité de propositions fiscales sans connaître les projets qui sont envisagés, et ce qu'ils coûteront? Il n'y a aucun précédent d'un gouvernement ayant cherché à se procurer un supplément de revenus de cette ampleur sans rien dire de la façon dont il se propose de l'utiliser.

La CAODC croit en l'initiative personnelle et croit aux mesures stimulantes, mais elle ne peut donner son accord à l'application de programmes sociaux ou autres qui auraient pour effet d'accroître l'importance relative de la part que le secteur public prélève sur le PNB total. Le sixième rapport annuel du Conseil économique du Canada a indiqué que la part prélevée par le secteur public passerait de 32 p. 100 en 1968 à 37 p. 100 en 1975. Les ten-

sooner. In contrast, the public sector in the U.S. accounts for only 31.4 per cent of its total GNP,<sup>4</sup> even with the sizeable expenditures associated with the Vietnam War and the Space Program. Without these two major expenditures the ratio of the public sector to total GNP in the U.S. might be as low as 25 per cent. CAODC questions why we have to be so far out of line with the U.S. in this regard.

The White Paper recognized that its proposals would increase the relative importance of the public sector, as indicated by the following comment:

"These (reductions in capital expenditures of CHCs and the mineral industries) would be offset by a small immediate increase in public revenues, and a rather larger increase after the early transitional years. These aggregate changes, however, could be taken into account in the determination of monetary and fiscal policy and could be offset in their general effects on total incomes, employment and prices." (8.49)

In regard to this shift from the private to public sector, CAODC agrees with Mr. Clyne's comments, as follows:<sup>4</sup>

"Now in Canada, we are asked to accept a system of taxation that would gradually drain off the reservoir of individual private savings to the public sector where decisions as to its investment would largely be in the hands of civil servants. While their management of investments might be very skillful, we would not expect to get much from them in the way of risk capital, which is precisely the kind that has sparked Canada's development. We must ask ourselves if such a system is one which we desire where initiative is taken from private citizens and given to government. Only when we have answered that question are we ready to write new tax legislation."

dances récentes donnent à penser que ce niveau de 37 p. 100 sera atteint bien plus tôt que prévu. Contrastant avec cela, le secteur public aux États-Unis ne prélève que 31.4 p. 100 de la totalité du PNB<sup>4</sup>, en dépit des dépenses considérables résultant de la guerre du Vietnam et du programme spatial. Sans ces deux grands postes de dépenses, le pourcentage du PNB des États-Unis prélevé par le secteur public ne dépasserait peut-être pas 25 p. 100. La CAODC se demande pourquoi nous devrions nous écarter à ce point des États-Unis dans ce domaine.

Le Livre blanc reconnaît que ses propositions auraient pour effet d'accroître l'importance relative du secteur public comme l'indique le commentaire ci-après:

"... Ces (réductions des immobilisations des corporations fermées et des sociétés d'exploitation minière) seraient compensées par un faible accroissement immédiat de recettes publiques suivi d'une hausse assez marquée après les premières années de la période de transition. Toutefois il est possible de tenir compte de l'ensemble de ces changements lors de l'élaboration des politiques monétaires et fiscales et de contrebalancer leurs effets généraux sur l'ensemble des revenus, de l'emploi et des prix." (8.49)

Au sujet de ce glissement du secteur privé vers le secteur public, la CAODC est d'accord avec le commentaire de M. Clyne, qui s'exprime approximativement en ces termes:<sup>4</sup>

A l'heure actuelle, au Canada, on nous demande d'accepter un système fiscal qui aurait pour effet de drainer graduellement l'argent du réservoir de l'épargne privée pour la diriger vers le secteur public où les décisions prises quant à la façon d'investir cet argent dépendrait largement des fonctionnaires. Même si la façon dont ils gèrent les investissements est extrêmement adroite, nous ne pouvons pas nous attendre à grand chose de leur part lorsqu'il s'agit de capitaux assortis de risques, ce qui est précisément le type de capitaux qui a contribué à l'expansion économique du Canada. Nous devons nous demander si un tel système, dans lequel l'initiative est enlevée aux particuliers pour être laissée au gouvernement, est bien celui que nous désirons. Ce n'est qu'après avoir répondu à cette question que nous pourrions nous prononcer sur la nouvelle législation fiscale.

<sup>4</sup> "The White Paper—A Summing Up"—an address to the Canadian Tax Foundation Conference in Montreal by The Honourable J. V. Clyne, Chairman and Chief Executive Officer, MacMillan Bloedel Limited, March 25, 1970.

<sup>4</sup> "The White Paper—A Summing Up" (un bref résumé du Livre blanc) allocution prononcée lors de la conférence de la fondation fiscale canadienne à Montréal par l'honorable J. V. Clyne, président et principal directeur exécutif de Macmillan Bloedel Limited, le 25 mars 1970.



"Now there is no doubt that massive amounts of money must be allocated to the relief of suffering wherever it is found in a modern society with humane objectives. But to what level can public sector spending go before the ability of the country to carry on as a healthy economic entity begins to disintegrate? One either has a free competitive system or one has not, and at some point continued enlargement of government participation or intervention in the economy of a country will transform it to one of total state control.

No one can say with assurance how close we are to that point, but I suggest that we will reach it soon unless as much attention is paid to the pace and priorities of government spending as has been given to the revenue side of government activities during the past seven-and-a-half years."

#### Section IX

##### CAODC RECOMMENDATION TO THE MINISTER OF FINANCE

Both the Minister of Finance and the Prime Minister have stressed that persons or organizations which are critical of specific White Paper proposals should make alternative recommendations. For example, in his recent Toronto speech, the Prime Minister commented:<sup>1</sup>

"If they object to specific measures, they should suggest practical alternative methods of achieving the objectives to which they agree."

The purpose of this section is to summarize the overall CAODC recommendation to the Minister of Finance concerning the major proposals for tax reform. However, the section first deals with two related subjects—(1) administrative and judicial problems which would be created if these proposals were implemented; and, (2) the uncertainty associated with forecasting impacts of such proposals on the Canadian economy.

#### A. Administrative and Judicial Problems

The goals and standards which guided the authors of the White Paper included:

Il ne fait aucun doute que des quantités massives d'argent doivent être destinées à soulager les souffrances, où qu'on les trouve dans une société moderne aux objectifs humanitaires. Mais jusqu'où les dépenses publiques peuvent-elles aller avant que les capacités du pays de se développer comme une entité économique saine ne commencent à se désintégrer? Il nous faut savoir si l'on désire, véritablement, maintenir un système de libre concurrence, et il est un point où la participation ou l'intervention du gouvernement dans l'économie d'un pays, lorsqu'elle ne cesse de s'accroître risque de le transformer en un pays totalitaire.

Personne ne peut dire avec certitude quelle distance nous sépare encore de ce point, mais je crains que nous l'atteignons très bientôt si nous ne surveillons pas de très près le rythme des dépenses gouvernementales, et les priorités croissantes qui, depuis sept ans et demi, n'ont cessé d'être données au côté recettes de l'activité gouvernementale.

#### Chapitre IX

##### RECOMMANDATION DE LA CAODC AU MINISTRE DES FINANCES

Le ministre des Finances et le Premier ministre ont insisté pour que toutes personnes ou organisations ayant des critiques à faire à l'encontre des propositions précises du Livre blanc devraient également suggérer des propositions de rechange. Par exemple, dans le récent discours qu'il a prononcé à Toronto, le premier ministre a commenté:<sup>1</sup>

S'ils contestent certaines mesures, ils se doivent de proposer des solutions de rechange qui permettent d'atteindre, dans la pratique, les objectifs auxquels ils acquiescent.

Le but du présent chapitre est de résumer l'ensemble des recommandations de la CAODC au ministre des Finances, en ce qui concerne les principales propositions de réforme fiscale. Néanmoins, ce chapitre traitera d'abord des sujets connexes: (1) les problèmes administratifs et juridiques que susciterait la mise en œuvre de ces propositions; et (2) l'incertitude dont s'accompagnent toutes prédictions en matière de répercussions possibles de ces propositions sur l'économie canadienne.

#### A. Problèmes Administratifs et Juridiques

Les objectifs et normes dont se sont inspirés les auteurs du Livre blanc comprenaient notamment:

<sup>1</sup> See footnote 1, Section VIII

<sup>1</sup> Voir note 1 chapitre VIII

"widespread understanding of and voluntary compliance with tax laws combined with enough detail to block loopholes." (1.6)

The White Paper is satisfied that the proposed tax reforms are practical and effective measures, as indicated below:

"The government's proposals are the result of careful study of tax principles, practices and impact. The government believes they are the best practical proposals to attain our objectives in present circumstances." (1.4)

"The following proposals are commended to Canadians as practical and effective measures to accomplish the objectives of tax reform." (1.23)

Prime Minister Trudeau supported this position in his recent Toronto speech<sup>1</sup> when he said:

"We believe that this is a good White Paper because it sets out clearly many of the problems of our tax system and suggests methods of solving them."

CAODC believes that there are many aspects of the proposed tax reforms which are impractical and will be extremely difficult to administer, either by corporate taxpayers, individual taxpayers, or by federal and provincial governments.

CAODC is also seriously concerned that these overall proposals, if enacted, would cause a lengthy period of uncertainty during which legal interpretation of the new act was tested in the courts. This concern is similar to that expressed in the 1967 CAODC brief to the Minister of Finance regarding the Report of the Royal Commission on Taxation, in which CAODC stated:

"The proposed tax system will require years of training for Revenue Department and private business staffs. It will be costly and difficult to administer. It will also cause many years of uncertainty as to judicial interpretation. This uncertainty will prejudice further investments

«une bonne compréhension dans tout le pays des lois fiscales et le souci de s'y conformer volontairement ainsi que des lois suffisamment détaillées pour supprimer les échappatoires.» (1.6)

Le Livre blanc est convaincu que les réformes fiscales proposées constituent des mesures pratiques et efficaces, comme on le verra par la citation ci-dessous:

«Les propositions du Gouvernement découlent d'une étude sérieuse des principes qui régissent la fiscalité et son incidence, ainsi que des usages établis à cet égard. Étant donné les circonstances actuelles, le Gouvernement est d'avis que ses propositions constituent les moyens les plus pratiques d'atteindre les objectifs nationaux. (1.4)

«Nous présentons aux citoyens canadiens les propositions suivantes avec la conviction qu'elles constituent des mesures pratiques capables d'atteindre les objectifs de la réforme fiscale» (1.23)

Le Premier ministre, M. P. E. Trudeau, a appuyé cette prise de position dans le récent discours qu'il a prononcé à Toronto<sup>1</sup> lorsqu'il déclarait:

Nous croyons en la valeur du Livre blanc parce qu'il expose clairement plusieurs des difficultés de notre système fiscal et indique des moyens de les résoudre.

La CAODC estime que les nombreux aspects des réformes fiscales proposées ne sont pas pratiques et que leur administration s'avérerait extrêmement difficile, tant pour les compagnies contribuablees que pour les contribuables particuliers et même les gouvernements fédéral et provinciaux.

La CAODC craint également sérieusement que l'ensemble de ces propositions, si elles étaient adoptées, ne suscite une longue période d'incertitudes tant que des décisions des tribunaux n'aient fait jurisprudence quant à l'interprétation juridique qu'il convient de donner à la nouvelle loi. Cette préoccupation est similaire à celle exprimée dans le mémoire adressé en 1967 au ministre des Finances par la CAODC, à propos du rapport de la Commission royale sur l'impôt, dans lequel la CAODC déclarait en substance:

Le système fiscal proposé nécessitera des années d'entraînement pour le ministère du Revenu et le personnel de l'industrie privée. Il sera coûteux, et d'une administration difficile. Il suscitera également de nombreuses années d'incertitudes quant à l'interprétation juridique qu'il convient

<sup>1</sup> See footnote 1, Section VIII

<sup>1</sup> Voir note 1 chapitre VIII



in Canada as the application and effect of these tax laws will be unknown. The Association submits that the present system of taxation, with which people in this and other countries are familiar, will with necessary modifications from time to time, continue to serve this country admirably."

The White Paper objective to block loopholes is commendable. In fact, many of the types of loopholes referred to throughout the White Paper, such as surplus-stripping and associated companies, in the opinion of many tax experts, have been effectively blocked through enforcement under the present Act. It is impossible however to devise a utopian tax system which will plug all loopholes forever. Therefore, emphasis must be placed on effective administration and interpretation of the Act in order to minimize evasion or avoidance rather than trying to develop a document which will be air-tight in perpetuity.

The history of all tax acts have illustrated that amendments will be required each year for a variety of reasons. It is almost certain that a completely new income tax act will require far more changes than will revisions made to a previous act.

#### B. Uncertainties of Forecasting Impact

CAODC definitely agrees with the following comments in the White Paper concerning the hazards of forecasting:

"It is always hazardous to forecast revenues from income taxes. Part of the risk is in economic forecasting, which must cover not only total incomes but their broad distribution. Moreover, corporate profits are more difficult to forecast than other variables—because they depend on changes in production, prices and costs, which can interact in an almost limitless number of ways—yet they are the basis of corporation income tax and affect capital gains substantially. These normal difficulties have been increased in recent years because substantial changes have been made in tax laws, particularly those relating to capital cost allowances." (8.4)

de lui donner. Cette incertitude portera préjudice aux investissements futurs au Canada, étant donné que nul ne saura avec certitude l'application et l'effet de ces lois fiscales. Notre association estime que le système fiscal actuel, que connaissent parfaitement nos concitoyens et les gens de bien d'autres pays, pourrait continuer à rendre d'admirables services à notre pays, à condition de subir de temps en temps les modifications nécessaires.

L'objectif du Livre blanc tendant à mettre fin aux échappatoires est hautement louable. En fait, de nombreux experts fiscaux estiment que bon nombre des échappatoires dont il est constamment question dans le Livre blanc, telles que le dépouillement de l'excédent et les compagnies associées, ont beaucoup perdu de leur efficacité grâce à la mise en œuvre de la loi actuelle. Il est cependant impossible de mettre au point un système fiscal utopique qui mettrait fin, une fois pour toute, à toutes possibilités d'échappatoires. C'est pourquoi il faut rechercher surtout l'administration et l'interprétation efficace de la loi afin de réduire au maximum les évasions fiscales et les échappatoires, plutôt que de s'efforcer de mettre au point un document qui soit à tout jamais imperméable à toutes fuites.

L'histoire de toutes les lois fiscales a démontré que des amendements seront nécessaires d'année en année, et ce pour un grand nombre de raisons. Il est presque certain qu'une loi complètement nouvelle en matière d'impôt sur le revenu nécessiterait beaucoup plus de modifications que ce ne serait le cas si l'on se bornait à procéder aux révisions d'une loi déjà existante.

B. Incertitudes quant aux répercussions probables

La CAODC s'estime absolument d'accord avec les commentaires ci-après du Livre blanc, concernant la difficulté de faire des prévisions:

«Il est toujours hasardeux de prévoir le rendement des impôts sur le revenu. Une partie du risque est inhérente à la prévision économique, laquelle doit comprendre non seulement les revenus totaux mais également leur répartition. De plus, les bénéfices des corporations sont plus difficiles à prévoir que les autres variables, étant donné qu'ils dépendent de l'évolution de la production ainsi que des prix de vente et de revient, ces derniers facteurs influant les uns sur les autres d'une infinité de façons, mais ils constituent l'assiette de l'impôt sur le revenu des corporations et ils ont une influence considérable sur les gains de capital. Ces difficultés normales sont devenues plus

"The hazards of forecasting are increased when major changes are made in the tax structure. To estimate their effects it is necessary to know, to assume or to forecast on the basis of partial data, a number of factors that have not previously borne directly upon tax yields and are not reflected in tax statistics or other economic statistics. It is also necessary to forecast the reaction of taxpayers when confronted with new opportunities or new limitations on their behaviour. These risks are particularly important in connection with the current program." (8.5)

It is impossible to assess in advance the impact which the major proposals, if implemented, would have on the Canadian economy. In the interest of all Canadians (including taxpayers, investors and those who are partially or completely dependent on government social programs), we cannot run the risk that the proposals, if implemented, would have an adverse effect on the Canadian economy. The lower income groups will be the first to suffer if there is a decline in economic activity. A decline, which would be difficult to reverse, would hurt the group of taxpayers which the White Paper is trying to protect.

The White Paper suggests (1.12) that the present reform proposals should produce a reasonably stable system which can develop but which need not be fundamentally revised for a considerable period. However, the White Paper also suggests that other reforms may be introduced at a later date (e.g changes in sales tax, and capital cost allowance schedules etcetera), and that tax rates may need to be changed in future to meet economic circumstances and requirements for expenditures. These suggestions are very disconcerting since: (i) it is impossible to make a proper assessment of the overall impact of the White Paper tax reform proposals if other proposals are to be introduced at a later date; and, (ii) it seems to contradict paragraph 1.12.

grandes au cours des dernières années par suite des modifications importantes apportées aux lois fiscales, particulièrement à celles qui régissent les allocations du coût en capital.» (8.4)

«Les risques inhérents à la prévision grandissent lorsque le régime fiscal subit des refontes. Pour en estimer les conséquences, il faut connaître, supposer ou prévoir, à partir de données incomplètes, un certain nombre de facteurs qui n'ont pas, jusqu'ici, influé directement sur le rendement des impôts et qui ne se reflètent pas dans la statistique fiscale ni dans aucune autre statistique économique. Il faut également prévoir quelle sera la réaction des contribuables devant les nouvelles possibilités ou les nouvelles restrictions. Ces risques revêtent une importance particulière dans le contexte du présent programme.» (8.5)

Il est impossible d'évaluer par avance les répercussions que les principales propositions du Livre blanc, si elles étaient mises en œuvre, pourraient avoir sur l'économie canadienne. Dans l'intérêt de tous les Canadiens (y compris les contribuables, les investisseurs et ceux qui dépendent en tout ou en partie des programmes sociaux du gouvernement), nous ne pouvons courir le risque de voir ces propositions, au cas où elles seraient mises en œuvre, exercer un effet néfaste sur l'économie canadienne. Les personnes appartenant aux tranches de revenu les plus faibles seraient les premières à souffrir d'un déclin de l'activité économique. Un tel déclin, difficilement réversible, ferait tort à ce groupe de contribuables que, précisément, le Livre blanc se propose de protéger.

Le Livre blanc laisse entendre (1.12) que les actuelles propositions de réforme fiscale devraient donner un système relativement stable, susceptible de se développer, mais qui n'aurait pas besoin de révisions profondes pendant une période assez considérable. Toutefois, il laisse également entendre que d'autres réformes fiscales pourraient être introduites à une date ultérieure (notamment les modifications de l'impôt sur les ventes, les tableaux de déductions pour frais de capital etc.), et que certains taux d'imposition pourraient devoir être changé à l'avenir afin de s'adapter aux circonstances économiques et aux besoins en matière de dépenses publiques. Ces suggestions sont très déconcertantes, étant donné que: (i) il est impossible de procéder à une évaluation valable des répercussions totales des projets de réformes fiscales du Livre blanc si d'autres propositions doivent être introduites à une date ultérieure; et (ii) cela semble contredire le paragraphe 1.12.



### C. Overall CAODC Recommendation

It is unfair and unrealistic for the Government to expect interested parties to be in a position to suggest alternatives to the major White Paper tax reform proposals. There has not been sufficient time, budget or other resources to develop and assess the impact of alternatives, keeping in mind the sizeable staff and millions of dollars spent by the Government since 1962 in studying tax reform. Also, although the White Paper itself was released in November 1969, the supplementary papers referred to in the Paper were not released until March 1970 and a technical paper dealing with mining and petroleum has not, and may not, be released.

The investment community and taxpayers have been operating under a blanket of uncertainty since 1962 regarding possible change in taxation ground rules affecting business decisions. This uncertainty should be removed as soon as possible.

Because many White Paper proposals are inter-dependent, it will be impossible to remove unworkable proposals without modifying others, which could be time-consuming.

In order to avoid this needless step and to remove the cloud of uncertainty as quickly as possible, the most sensible route to follow would be to retain the present Act, subject to reasonable modifications implemented over time, and which are acceptable to taxpayers, the business community and the appropriate levels of government.

### C. Recommandation générale de la CAODC

Il est inéquitable et peu réaliste de la part du gouvernement d'attendre des parties intéressées qu'elles fournissent des propositions de rechange pour les principales propositions de réformes fiscales contenues dans le Livre blanc. Le public n'a pas eu assez de temps, d'argent ni d'autres ressources pour mettre au point des solutions de rechange et supporter leurs répercussions probables, surtout si l'on songe aux nombreux personnel et aux millions de dollars que le gouvernement a consacré depuis 1962 à l'étude de la réforme fiscale. Aussi, bien que le Livre blanc proprement dit ait été publié en novembre 1969, les documents supplémentaires auxquels le Livre blanc faisait allusion n'ont été publiés qu'en mars 1970, et un supplément technique concernant l'industrie minière et pétrolière n'a pas encore vu le jour, et ne sera peut-être jamais publié.

La collectivité des investisseurs et des contribuables vit dans l'incertitude depuis 1962 du fait d'une possible modification des règles fiscales de base qui affectent toutes décisions commerciales. Il faudrait mettre fin le plus tôt possible à cette incertitude.

Étant donné que de nombreuses propositions du Livre blanc sont étroitement dépendantes les unes des autres, il risque d'être impossible d'en éliminer les propositions inapplicables sans en modifier également beaucoup d'autres, ce qui peut demander beaucoup de temps.

Afin d'éviter ce travail inutile et pour dissiper le plus tôt possible la brume d'incertitude dans laquelle nous nous mouvons, la solution la plus intelligente serait de maintenir purement et simplement la loi actuelle, sous réserve de procéder de temps à autre à des modifications raisonnables, qui puissent être acceptées par les contribuables, la collectivité des affaires et les niveaux intéressés de gouvernement.

## Appendix "34-B"

## Appendice «34-B»

WESTERN CANADA DRILLING ACTIVITY  
(including Yukon, N.W.T. and Arctic)

	June 16th, 1970	June 24th, 1969	Net Change	
			No.	%
Number of Rigs Operating.....	88	140	-52	-37.1
Number of Rigs not Operating..	245	187	+58	+31.0

REDUCTION IN NUMBER OF  
DRILLING DAYS

(revenue days for the drilling contractor)

	Reduction
12 months ending April 30th, 1970 (compared with 12 months ending April 30th, 1969)...	-14.5%
5 months—Jan. 1st, 1970* to May 31st, 1970 (compared with 5 months Jan. 1st, 1969 to May 31st, 1969).....	-21.5%

\*i.e. 7 weeks after release of White Paper on proposals  
for Tax Reforms.

*Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors*  
recent forecast of activity indicates that Drilling Activity  
will be reduced by 25-35% for the calendar year 1970 in  
comparison with the year 1969.

June 17th, 1970

ACTIVITÉS DE FORAGE DE L'OUEST DU  
CANADA  
(y compris le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest  
et l'Arctique)

	16 juin 1970	24 juin 1969	Différence nette	
			N°	%
Nombre d'installa- tions de forage en opération.....	88	140	-52	-37.1
Nombre d'installa- tions de forage qui ne sont pas en opéra- tion.....	245	187	+58	+31.0

RÉDUCTION DANS LE NOMBRE DE JOURS  
DE FORAGE

(jours de revenu pour l'entrepreneur de forage)

	Réduction
12 mois se terminant le 30 avril 1970 (com- parativement à 12 mois se terminant le 30 avril 1969).....	-14.5%
5 mois—premier janvier 1970* au 31 mai 1970 (comparativement à 5 mois 1 <sup>er</sup> janvier 1969 au 31 mai 1969).....	-21.5%

\*i.e. 7 semaines après la publication du Livre blanc  
sur les propositions de réforme fiscale.

Les récentes prévisions de forage de la *Canadian As-  
sociation of Oilwell Drilling Contractors* indiquent que les  
activités de forage seront réduites de 25 à 35 p. 100 pour  
l'année du calendrier 1970 comparativement à l'année  
1969.

Le 17 juin 1970



## APPENDIX 35B

## CANADIAN CONSTRUCTION ASSOCIATION

CONSTRUCTION HOUSE, 151 O'CONNOR ST.,  
OTTAWA 4, CANADA  
AREA CODE 613/236-9455

YOUR FILE \_\_\_\_\_

OUR FILE 214

Mr. Gaston Clermont, M.P.,  
Chairman,  
and Members of the Finance, Trade  
and Economic Affairs Committee,  
House of Commons,  
Ottawa 4, Canada.

April 15, 1970.

Gentlemen:

Re: White Paper on Tax Reform

The Canadian Construction Association very much appreciates the opportunity of presenting its views on those proposals contained in the White Paper which have particular significance to the construction industry.

In addition, whereas the White Paper deals only with Income Tax matters, the Association strongly contends that it is impossible to exclude from the present review the matter of Estate and Gift Taxes, inasmuch as they are so directly related. Similarly, although the White Paper states that Sales Tax reform must await the execution of Income Tax reform, the Association wishes to stress that the industry's long-standing recommendations concerning the Federal sales tax do not involve "reform" and that decisions should not be further deferred by the Government in this area.

The importance of the White Paper's proposals to the construction industry is reflected by the fact that delegates attending the CCA's 1970 Annual Meeting selected this subject as the most important by a wide margin of all of those discussed.

Your Committee is expressly requested to give equal attention to the sections of this brief dealing with the unique nature of the construction industry's operations and make-up as to the section containing the Association's specific recommendations.

The construction industry is not only Canada's largest but it is also an extremely high risk industry whose members are virtually all family or closely-held firms, typically short on liquid assets and dependent upon their own resources for capital expansion and company growth. These factors have a vital bearing on the White Paper's proposals and therefore should be borne fully in mind when considering the Association's comments and recommendations. The unique aspects of the construction industry have all too often been passed over in the past formulation of tax policy and it is urged that this not be the case in the present detailed review.

All of which is respectfully submitted,

S.D.C. Chutter,  
General Manager

R.G. Saunders,  
President

## APPENDICE 35B

## L'ASSOCIATION CANADIENNE DE LA CONSTRUCTION

CENTRE DE LA CONSTRUCTION, 151, RUE O'CONNOR

OTTAWA 4, CANADA

CODE RÉGIONAL 613/236-9455

Monsieur Gaston Clermont, député  
Président

214

MM. les membres du Comité des Finances,  
du Commerce et des Affaires économiques  
Chambre des communes  
Ottawa 4, Canada

Le 15 avril 1970

Messieurs,

Objet: Les Propositions de réforme fiscale

L'Association Canadienne de la Construction vous est extrêmement reconnaissante de cette occasion que vous lui donnez de vous présenter ses vues sur celles des propositions du Livre blanc qui revêtent une importance particulière pour l'industrie de la construction.

Alors que le Livre blanc ne traite que d'impôt sur le revenu, l'Association est convaincue qu'il n'est pas possible, dans le présent mémoire, d'en dissocier les impôts établis sur les successions et sur les dons, puisqu'ils sont si directement reliés aux questions à l'étude. En outre, même si le Livre blanc affirme que la réforme de la taxe de vente devrait attendre celle de l'impôt sur le revenu, l'Association tient à souligner que les recommandations qu'elle formule depuis longtemps en ce qui a trait à la taxe fédérale de vente ne constituent pas une "réforme" et que le gouvernement ne peut se permettre de retarder ses décisions dans ce domaine.

Le fait qu'à l'Assemblée annuelle 1970 de l'ACC les délégués ont choisi les propositions du Livre blanc comme de beaucoup le sujet le plus important de ceux qui y ont retenu leur attention démontre l'intérêt que l'industrie porte à ces questions.

Le comité est instamment prié d'accorder autant d'attention aux chapitres du présent mémoire qui font ressortir le caractère singulier de l'activité et de la structure de l'industrie de la construction qu'à ceux qui renferment les vœux de l'Association.

L'industrie de la construction est non seulement la plus grosse du Canada, mais elle comporte de grands risques et les entreprises qui la composent - presque toutes des entreprises familiales ou fermées - ont peu de liquidités et dépendent de leurs propres ressources pour leurs capitaux d'expansion et leur croissance. Parce qu'ils ont une portée essentielle sur les propositions du Livre blanc, il doit être tenu compte de tous ces facteurs dans l'étude des observations et des recommandations de l'Association. Les aspects singuliers de l'industrie de la construction ont été trop souvent oubliés dans la formulation des politiques fiscales. Il ne faudrait pas que la chose se répète à l'occasion du présent examen de la question.

Le tout respectueusement soumis,

Le Directeur général,

Le Président,

S.D.C. Chutter

R.G. Saunders



<u>Item</u>	<u>I N D E X</u>	<u>Page</u>
1.	SUMMARY	
2.	INTRODUCTION	
	(i) CCA Membership and Operating Procedures	
	(ii) The Size and Nature of the Construction Program	
3.	VARIABLES AFFECTING CONSTRUCTION OPERATIONS	
4.	MAKE-UP OF THE CONSTRUCTION INDUSTRY	
	(i) Companies	
	(ii) Construction Personnel	
5.	GENERAL OBSERVATIONS ON WHITE PAPER ON TAX REFORM	
6.	RECOMMENDATIONS	
	(i) Repeal of Estate and Gift Taxes	
	(ii) Rates of Corporation Income Tax	
	(iii) Time Limit for Dividend Distribution by Corporations	
	(iv) Taxation of Capital Gains	
	(a) Combined Impact of Estate and Gift Taxes	
	(b) Deterrent Effect on "Going Public"	
	(c) Capital Gains Tax Rate	
	(v) Taxation of Middle Income Group	
	(vi) Capital Cost Allowances on Construction Items	
	(a) Rental Buildings - Special Classification	
	(b) Capital Cost Allowances - Rates	
	(i) Structures and Related Professional Fees	
	(ii) Construction Equipment and Tools	
	(vii) Reporting of Construction Income for Tax Purposes	
	(viii) Carry-Back and Carry-Forward of Losses	
	(ix) Consolidated Tax Returns	
	(x) Association Convention Expenses and Investment Income	
	(xi) Valuation of Goodwill	
	(xii) Advance Tax Rulings on Proposed Business Transactions	
	(xiii) Desirable Revisions to Federal Excise Tax Act	
	(a) Construction Production Equipment and Materials	
	(b) Pre-fabricated Construction Materials and Components	
	(c) Anti-Pollution Equipment	
	(d) Responsibility for Exemption Certificates	
7.	APPENDICES	
	"A" List of Member Associations	
	"B" CCA Brief on Bill C-165 -- Estate and Gift Taxes	
	"C" Construction Equipment Items Proposed for 50% Capital Cost Allowance	
	"D" Summary of Returns to CCA Questionnaire on White Paper Proposals	
	"E" Profit and Loss Statistics	
	"F" Bankruptcy Statistics	

<u>Titre</u>	<u>TABLE DES MATIÈRES</u>	<u>Page</u>
1. SOMMAIRE		1
2. AVANT-PROPOS		
(1) L'effectif et les modalités de fonctionnement de l'ACC		
(ii) L'ampleur et la nature du programme de construction		
3. LES FACTEURS VARIABLES QUI INFLUENT SUR L'ACTIVITÉ DE LA CONSTRUCTION		
4. LA COMPOSITION DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION		
(1) Les compagnies		
(ii) La main-d'oeuvre de la construction		
5. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES RÉFORMES PROPOSÉES PAR LE LIVRE BLANC		
6. RECOMMANDATIONS		
(i) Abolition des impôts sur les successions et sur les dons		
(ii) Les taux de l'impôt sur le revenu des corporations		
(iii) Le délai de distribution des dividendes par les corporations		
(iv) Imposition des gains de capital		
a) Effet réuni des impôts sur les successions et sur les dons		
b) L'impôt découragera les transformations en corporations publiques		
c) Taux de l'impôt sur les gains de capital		
(v) Imposition des paliers de revenus moyens		
(vi) L'amortissement (allocation de coût en capital) des immobilisations de la construction		
a) Les immeubles de location - Catégorie spéciale		
b) Les taux d'amortissement (allocation de coût en capital)		
(i) Les structures et les honoraires professionnels		
(ii) L'outillage de construction et les outils		
(vii) La déclaration du revenu des entrepreneurs aux fins de l'impôt		
(viii) Report des pertes aux années antérieures et ultérieures		
(ix) Déclarations consolidées d'impôt		
(x) Les dépenses de congrès et les revenus de placement d'association		
(xi) Evaluation de l'achalandage		
(xii) Décisions par anticipation en ce qui concerne les transactions envisagées		
(xiii) Révisions à apporter à la Loi fédérale sur la taxe d'accise		
a) L'outillage de production et les matériaux de construction		
b) Elements et articles préfabriqués de construction		
c) Le matériel anti-pollution		
d) Responsabilité en matière de certificats d'exemption		
7. APPENDICES		
"A" Liste des associations membres		
"B" Le Bill C-165 - Impôt sur les biens transmis par décès et impôt sur les dons		
"C" Modifications proposées à la Catégorie 22 des Règlements régissant l'amortissement de l'outillage de construction		
"D" Résumé des réponses au questionnaire de l'ACC		
"E" Profits et pertes des compagnies de construction		
"F" Faillites commerciales		



## 1. SUMMARY

The CCA is an industry-wide and nation-wide Association representing construction industry employers. It submitted a detailed brief to the Royal Commission on Taxation and was gratified that the bulk of its recommendations were specifically supported in the Royal Commission's Report. The study of the White Paper on Tax Reform has been a major project in the CCA. This brief contains a widespread consensus of the industry's views on White Paper proposals having particular application to its operations.

### The Construction Industry and its Special Characteristics

The value of the 1970 construction program is estimated to be upwards of \$14 billion. Construction is Canada's largest single industry by a large margin. Within the program there is great variety in terms of size and nature of construction project and company alike. Construction operations are subject to many variables -- economic, physical, financial etc. -- out of the industry's control. Construction companies are virtually all family or closely-held corporations. This has proven to be especially appropriate for the high-risk and highly-specialized construction industry.

Other characteristics of construction companies are that they are commonly short on liquid assets and largely dependent upon their own resources for growth. The construction labour force is extremely mobile. The above unique combination of aspects of the construction industry have a vital bearing on the White Paper proposals and should be borne fully in mind when considering the brief and in formulating tax policies.

### General Observations on White Paper Proposals

- (i) Whereas the White Paper deals only with Income Tax matters, Estate and Gift Taxes must be included in their consideration. Similarly, Excise Tax revisions should not be further delayed.
- (ii) The proposals to tax the middle income group and small incorporated firms more heavily will tend to impede business enterprise and increase present regional disparities.
- (iii) Due stress must be placed in Canada on the need to accumulate or to attract funds for industrial expansion and other capital investment required to support improved standards of living.
- (iv) Canadian tax rates should not get out of line with those of the United States of America.

....

## 1. SOMMAIRE

L'ACC est une association qui groupe les employeurs de l'industrie de la construction à l'échelle de l'industrie et du pays. L'Association a présenté un mémoire circonstancié à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité et a eu la satisfaction de voir la plupart de ses recommandations reprises dans le rapport de la Commission royale. L'ACC a accordé beaucoup d'importance à l'étude du Livre blanc sur les propositions de réforme fiscale. Le présent mémoire représente les vues sur lesquelles l'industrie est tombée d'accord en ce qui concerne les propositions du Livre blanc et plus particulièrement en ce qui a trait à l'application de ces propositions aux opérations de l'industrie.

### L'industrie de la construction et ses caractéristiques

On estime que la valeur du programme de construction de 1970 s'établira à plus de 14 milliards de dollars. La construction est de beaucoup la plus grosse industrie du Canada. A l'intérieur du programme, l'ampleur et la nature des travaux de construction aussi bien que des entreprises elles-mêmes varient considérablement. Les opérations de construction sont assujetties à un grand nombre de facteurs variables d'ordre économique, matériel, financier, etc., sur lesquels l'industrie ne peut rien. Les entreprises de construction sont presque toutes des corporations familiales ou fermées. Cette formule est particulièrement bien adaptée à une industrie qui comporte de si grands risques et une spécialisation aussi poussée.

Ce qui caractérise en outre les entreprises de construction est qu'elles sont pauvres en liquidités et qu'elles dépendent, pour leur croissance, de leurs propres ressources. La main-d'oeuvre de la construction est fort mobile. Ces particularités de l'industrie de la construction conditionnent les propositions du Livre blanc à tel point qu'il faut en tenir compte dans l'étude du mémoire et dans la formulation de la politique fiscale.

### Observations générales concernant les Propositions du Livre blanc

- (i) Même si le Livre blanc ne traite que de l'impôt sur le revenu, il est impossible d'en dissocier l'impôt sur les successions et l'impôt sur les dons. Pour les mêmes motifs, il ne convient pas de différer d'avantage les révisions à apporter à la taxe d'accise.
- (ii) Les propositions visant à imposer plus lourdement les contribuables des paliers moyens et les petites entreprises constituées en corporations auront pour effet de freiner les entreprises et d'accroître les disparités régionales actuelles.
- (iii) Le Canada doit attacher suffisamment d'importance au besoin qu'il y a d'accumuler et d'attirer les capitaux essentiels au progrès industriel et les autres investissements nécessaires au maintien d'un niveau de vie élevé.
- (iv) Les taux d'impôt au Canada ne devraient pas excéder les taux pratiqués aux Etats-Unis d'Amérique.



Recommendations

- (i) Estate and Gift Taxes. These should be repealed; the proposal to tax capital gains makes this all the more desirable.
- (ii) Rates of Corporation Income Tax. The split rate of corporate tax should be retained. Alternatively, a company should have the option of deferring payment of half of the tax on the first \$50,000 of income until dividends are distributed.
- (iii) Time Limit for Dividend Distribution. The proposal should be withdrawn that there be a 2½-year time limit on the payment of dividends by corporations, in order that shareholders may obtain a tax credit for corporation tax paid.
- (iv) Taxation of Capital Gains. If a capital gains tax is to be levied, it should only be imposed at the time the gain is realized; not exceed existing U.S. rates of tax; and be applied at the same rate to gains made on shares of either closely-held or widely-held corporations.
- (v) Taxation of Middle Income Group. The proposal to increase the taxes paid by those receiving from \$12,000 to \$25,000 annually should be reconsidered, particularly in view of the increased Canada - U.S.A. after-tax differential that would result. The construction labour force is very mobile and many construction tradesmen, equipment operators and supervisory personnel are in this income group.
- (vi) Capital Cost Allowances. The White Paper proposal that a separate classification be established for each rental building valued at \$50,000 or more is accepted but real estate developers should be allowed to offset losses on one project against profits on another. Also, the Government should present its plans for capital cost allowance rates during the present review. In this regard, the CCA lists specific proposals for increases in the rates allowed for structures, certain equipment, and tools.
- (vii) Reporting of Income. The Income Tax Act should afford legal status to the completed contract method of reporting income and include special provisions to accommodate holdback arrangements and other factors impeding the flow of funds to contractors.
- (viii) Carry-back and Carry-forward of Losses. Companies should have the right to carry losses back for a period of five years and forward indefinitely.
- (ix) Consolidated Tax Returns. Related corporations should be allowed to file consolidated income tax returns.
- (x) Association Convention Expenses and Investment Income. The White Paper proposals to disallow as a business expense those incurred in attending conventions and to tax associations' investment income should be withdrawn, inasmuch as they would seriously reduce the effectiveness of non-profit associations.

Recommandations

- (i) Impôt sur les successions et sur les dons - Ces impôts devraient être abolis. La proposition concernant l'impôt sur les gains de capital rend une telle mesure d'autant plus opportune.
- (ii) Taux de l'impôt sur le revenu des corporations - Le double taux de cet impôt doit être maintenu. Comme solution de rechange, une compagnie devrait avoir la faculté d'ajourner le paiement de la moitié de l'impôt sur les premiers \$50,000 de revenu jusqu'à ce que les dividendes aient été distribués.
- (iii) Le délai fixé pour le paiement des dividendes - Il faudrait retirer la proposition voulant qu'un délai de deux ans et demi soit fixé pour le paiement des dividendes, sans quoi les actionnaires ne pourraient obtenir de dégrèvement au titre de l'impôt payé par la corporation.
- (iv) L'imposition des gains de capital - S'il faut que les gains de capital soient imposés, un tel impôt ne devrait être perçu qu'au moment où le gain est réalisé; ne devrait pas être supérieur à l'impôt correspondant des Etats-Unis; devrait être perçu, au même taux, qu'il s'agisse de gains provenant d'actions de compagnies fermées ou de compagnies ouvertes.
- (v) L'imposition des paliers moyens de revenu - La proposition tendant à augmenter l'impôt des contribuables touchant de \$12,000 à \$25,000 devrait être remise à l'étude, surtout à cause de l'écart prononcé qui s'ensuivrait entre le revenu net d'impôt au Canada et aux Etats-Unis. La main-d'oeuvre de la construction est mobile et beaucoup de travailleurs, de mécaniciens d'outillage et de contremaîtres de la construction appartiennent à cette catégorie de revenu.
- (vi) Les allocations de coût en capital - Nous acceptons la proposition du Livre blanc voulant qu'une catégorie distincte soit établie pour chaque bâtiment loué d'une valeur de \$50,000 ou plus, mais il faudrait que les promoteurs-constructeurs soient admis à affecter les pertes qu'ils subissent sur un lotissement en réduction des profits qu'ils réalisent sur un autre. Il faudrait également que le gouvernement profite du présent examen pour dévoiler les taux d'amortissement qu'il a l'intention d'appliquer. Une liste des majorations de taux que l'ACC propose figure ci-après en ce qui concerne les structures, certaines pièces d'outillage et les outils.
- (vii) La déclaration du revenu - Il faudrait que la Loi de l'impôt sur le revenu consacre la méthode de déclaration du revenu à l'achèvement des travaux et renferme des dispositions spéciales qui tiennent compte des retenues et autres facteurs faisant obstacle aux mouvements de fonds d'entrepreneurs.
- (viii) Le report des pertes aux années antérieures et ultérieures - Les compagnies devraient avoir le droit de reporter les pertes cinq ans en arrière et indéfiniment en avant.
- (ix) Déclarations consolidées - Les corporations apparentées devraient pouvoir produire des déclarations consolidées d'impôt sur le revenu.



- (xi) Goodwill. The percentage of the value received for goodwill to be brought into income by the recipient should be brought into line with the capital cost allowances granted to the purchasers. The White Paper proposal to tax 40% of the value received for goodwill in the first year after implementation may amount to onerous retroactive taxation.
- (xii) Advance Rulings. Prior rulings should be available on resultant tax effects of contemplated business acquisitions, mergers, etc.
- (xiii) Excise Tax Revisions. Action should not be further delayed on the CCA's long-standing recommendations concerning sales tax exemptions for the industry's production equipment and pollution control equipment, the restoration of previous exemptions for building materials, etc. Such action would conform to general or previous policy rather than constitute "reform".

- (x) Les dépenses de congrès et les revenus de placement d'association - Il faudrait que soient rappelées les propositions du Livre blanc suivant lesquelles les dépenses des délégués aux congrès ne seraient plus admises en déduction au chapitre des dépenses et les revenus de placement des associations seraient imposables, puisqu'elles réduiraient sérieusement l'utilité des associations sans but lucratif.
- (xi) L'achalandage - Le pourcentage de valeur que le vendeur de l'achalandage doit ramener dans le revenu devrait être en rapport avec les allocations du coût en capital (amortissements) accordées à l'acheteur. La proposition du Livre blanc d'imposer 40 p. 100 de la valeur reçue au titre de l'achalandage la première année après son entrée en vigueur équivaudra peut-être à un impôt rétroactif considérable.
- (xii) Décisions anticipées - Il devrait être possible d'obtenir des décisions par anticipation sur les répercussions fiscales des projets d'acquisitions, de fusions, etc. d'entreprises.
- (xiii) Revision du régime de la taxe d'accise - Il ne faudrait pas tarder davantage à donner suite aux recommandations formulées depuis longtemps par l'ACC en ce qui concerne les exemptions de taxe de vente pour l'outillage de production de l'exemption, le rétablissement des exemptions dont bénéficiaient auparavant les matériaux de construction, etc. Une telle décision ne serait pas une "réforme", mais plutôt l'application de la règle générale ou le retour à l'ancien système.



## 2. INTRODUCTION

### (i) The Canadian Construction Association -- Membership and Operating Procedures.

The CCA was founded in Ottawa in 1918 as an industry-wide and nation-wide association of construction employers. Its membership is comprised of over 2,750 firms and over 100 member associations (Appendix "A"). The latter in turn have a combined membership in excess of 12,000 firms. The bulk of the contract construction program in Canada is carried out by members of the CCA and its Affiliates.

The Association's membership includes general building contractors; road builders and heavy construction firms; trade or specialty contractors, including manufacturing contractors; manufacturers and suppliers of construction materials and equipment; primary producers; and firms providing professional and specialist services. Its 24-member Board of Directors includes ten Provincial Vice-Presidents, appointed by CCA Provincial Affiliates; four Section Chairmen, representing the main groups of the Association's membership; and a Liaison Director representing the National House Builders' Association.

The CCA is proud of its reputation for submitting recommendations that are representative, reasoned and responsible. In the taxation field the Association presented a detailed brief to the Royal Commission on Taxation and was gratified that the bulk of its recommendations were specifically supported in the Royal Commission's Report. Briefs on taxation have also been submitted on a regular basis to the Federal Government for many years and the CCA's annual submission to the Federal Cabinet always contains an important section dealing with Fiscal Policies.

## 2. AVANT-PROPOS

### (1) L'effectif et les modalités de fonctionnement de l'Association Canadienne de la Construction

C'est en 1918 que l'ACC fut fondée à Ottawa pour grouper les employeurs de la construction dans une association à l'échelle de l'industrie et du pays. Elle compte plus de 2750 établissements et une centaine et plus d'associations membres (Appendice "A"). Ces dernières associations ont un effectif global de plus de 12,000 membres. C'est dire que le gros du programme canadien de construction qui est exécuté par voie d'adjudication est confié aux membres de l'ACC ou de ses affiliées.

L'Association groupe des entrepreneurs généraux en bâtiment, des constructeurs de routes ou de gros ouvrages, des entrepreneurs spécialisés, y compris des entrepreneurs-manufacturiers, des fabricants et fournisseurs de matériaux et d'outillage de construction, des premiers producteurs et des prestataires de services professionnels ou spécialisés. Son Conseil d'administration de vingt-quatre membres est formé de dix vice-présidents provinciaux désignés par les affiliées provinciales de l'ACC; de quatre présidents de section représentant les principaux groupes de l'Association; et d'un représentant de l'Association nationale des constructeurs de maisons.

L'ACC s'enorgueillit de la réputation qu'elle a de ne formuler que des recommandations représentatives, raisonnées et responsables. Dans le domaine fiscal, l'Association a présenté un mémoire circonstancié à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité. Ce fut pour elle un sujet de grande satisfaction de voir ses vœux en grande partie retenus dans le rapport de la commission. Depuis des années, l'Association présente régulièrement au gouvernement fédéral des mémoires en matière fiscale et un chapitre important de ses recommandations annuelles au Cabinet fédéral est invariablement consacré aux questions fiscales.



Taxation matters are dealt with in the CCA by a Standing Committee. In addition to members drawn from individual member firms, the Committee's personnel is comprised of representatives appointed by member associations. In preparing for this brief the Committee not only held several of its own meetings but also distributed to the entire CCA membership a synopsis of selected portions of the White Paper and a detailed questionnaire; requested members to consult with their own tax advisors; and convened a special Forum during the CCA Convention at which its draft recommendations were discussed. The CCA Board of Directors also reviewed the draft material in detail on two occasions. A summary of the proposed recommendations was sent to the entire membership and a copy of the draft brief was sent to all member associations, CCA officers and members of the Taxation Committee for comment.

It is believed that the above-mentioned procedures ensure that the brief contains a widespread consensus of the construction industry's views on the White Paper's proposals which have particular application to its operations and therefore deserves your Committee's full consideration. (Other White Paper proposals not dealt with here would of course affect individual firms in the construction industry or have a general impact not peculiar to its members).

(ii) The Size and Nature of the Construction Program

Construction is a leading economic activity and generator of employment in every region of the country. The value of the construction program to be executed this year is estimated by the Federal Government to be in excess of \$13.9 billion. This makes construction Canada's largest single industry by a substantial margin.

Un Comité permanent de l'ACC s'occupe des questions fiscales. Ce comité recrute ses membres parmi les établissements individuels et les représentants d'associations membres. Pour préparer le présent mémoire, le comité a tenu plusieurs réunions et a distribué à tous les membres de l'ACC un résumé de textes choisis du Livre blanc ainsi qu'un questionnaire détaillé. Les membres ont été priés de consulter leurs propres fiscalistes et, enfin, un colloque spécial a été tenu pendant le Congrès de l'ACC pour examiner les projets de recommandations. Le Conseil d'administration de l'ACC a étudié les propositions sous forme de projet à deux reprises. Un résumé des recommandations a été distribué à tous les membres et copie du projet de mémoire, soumise à toutes les associations membres, aux administrateurs de l'ACC et aux membres du Comité de la fiscalité. Ceux-ci ont été invités à formuler leurs commentaires.

A notre avis, ces précautions fournissent l'assurance que le mémoire représente bien les vues de l'industrie de la construction sur les propositions du Livre blanc, dans la mesure où elles concernent son activité. A ce titre, elles méritent donc d'être étudiées à fond par votre comité. (Il y a d'autres propositions du Livre blanc, non examinées ci-après, qui sont susceptibles d'intéresser les établissements individuels de l'industrie de la construction ou d'avoir une portée générale non limitée aux membres de l'Association).

(ii) L'ampleur et la nature du programme de construction

Dans chacune des régions du pays la construction est une activité économique et une source d'emplois de toute première importance. Le gouvernement fédéral a estimé à plus de 13.9 milliards de dollars la valeur du programme de construction à exécuter cette année. Il s'ensuit que la construction est de beaucoup la plus grosse industrie du Canada.



Construction outlays have on average accounted for roughly one-fifth of the Gross National Product. They provide on-site jobs to the year-round equivalent of some 590,000 Canadians and to an even larger number engaged in the manufacturing, transporting and merchandising of construction materials, components and equipment.

The contents of the construction program are extremely varied and specialized in nature. 40% of the total is comprised of engineering construction work and 60% of building construction. Roughly half of the latter portion is residential construction. Within these broad categories the various main types of construction project range from subways to skyscrapers, from individual dwellings to integrated community developments, from dams to dredging, from pipelines to petrochemical plants, from highways to hospitals, from schools to steel mills, from nuclear plants to northern townsites, and from sewage systems to shopping centres.

Much of the construction program is located in or near the main metropolitan areas. On the other hand, many of the major projects are built far from the main centres of population and involve large-scale movements of men, materials and machinery to the job-sites.

The Dominion Bureau of Statistics estimates that over 80% of the construction program is carried out by contractors. The balance is executed by Owners ranging from those with sizeable construction forces to the "do-it-yourself" individual. The trend is increasing towards the use of the Contract Method. Even where prime contractors are not used, the materials, component installations and equipment are supplied by private firms. Moreover, equipment may be rented from private firms and some of the construction work let to specialty contractors.

Les dépenses en construction se sont élevées, en moyenne, au cinquième du Produit National Brut. Elles procurent des emplois à l'année ronde à quelque 590,000 Canadiens et à un nombre encore plus grand de travailleurs occupés à la fabrication, au transport et à la vente de matériaux, d'éléments et d'outillage de construction.

Le programme de la construction est aussi varié que spécialisé. Les ouvrages d'art, c'est-à-dire les travaux de génie, représentent 40 p. 100 du total et le bâtiment, 60 p. 100. La construction domiciliaire constitue environ la moitié de ce dernier pourcentage. Métros et gratte-ciel, maisons unifamiliales et lotissements intégrés, barrages et dragages, pipe-lines et usines pétrochimiques, routes et hôpitaux, écoles et aciéries, centrales nucléaires et agglomérations urbaines septentrionales, réseaux d'égout et centres commerciaux - voilà autant de travaux typiques de ces grandes catégories de construction.

Une bonne partie du programme de construction se poursuit en bordure ou à l'intérieur des régions métropolitaines. D'autre part, nombreux sont les aménagements importants situés loin des grands centres peuplés, qui nécessitent le transport massif d'ouvriers, de matériaux et de machines vers les chantiers.

D'après le Bureau fédéral de la Statistique, les entrepreneurs exécutent plus de 80 p. 100 du programme de construction. Quant au reste des travaux, ils sont entrepris par de gros propriétaires disposant de vastes effectifs ou encore par des bricoleurs. La méthode d'adjudication des travaux à l'entreprise est en progression. Même dans les cas où l'on n'a pas recours aux entrepreneurs principaux, ce sont les établissements du secteur privé qui fournissent matériaux, éléments et outillage. En outre, l'outillage est parfois loué d'entreprises particulières et une partie des travaux de construction, affermée aux entrepreneurs spécialisés.



In most cases projects are initiated and financed by other parties than those building them. Over 40% of the construction program, for example, is financed by governments at the various levels and much of the privately-financed projects are facilitated by government loans, incentives or policies. The size, scope and complexity of individual construction projects have greatly increased in recent years. On the other hand, the great majority of the projects in the construction program are relatively small or medium-sized. About 20% of the total program is related to repair work.

Dans la plupart des cas le constructeur n'est pas celui qui prend l'initiative, et qui assure le financement, d'un projet de construction. Par exemple, les gouvernements aux divers niveaux financent plus de 40 p. 100 du programme de construction et une bonne part des travaux du secteur privé sont facilités par les prêts, les encouragements et les programmes du gouvernement. Ces dernières années, l'ampleur, la portée et la complexité des travaux ont beaucoup augmenté. D'autre part, c'est surtout d'ouvrages de petite ou de moyenne grandeur qu'est fait le programme de construction. Les travaux de réparation représentent environ 20 p. 100 du programme.



### 3. VARIABLES AFFECTING CONSTRUCTION OPERATIONS

The construction program is subject to many important variables which greatly affect its size and the financial outcome of individual contracts. These variables, most of which are out of the industry's control, make construction a high-risk venture.

The "construction cycle" has traditionally experienced wider swings than the business cycle. Moreover, within the overall construction program there are frequently substantial fluctuations from year to year in the volume of work available to the various sections of the industry and in the various sections of the country.

This instability in the size of the construction program is a basic fact of life for construction firms. These fluctuations have been further accentuated by the construction programs of the senior governments and the latter's tendency to use the construction program as a medium to stimulate or slow down the overall level of economic activity. The introduction or cancellation of programs and changes in monetary policy often lead to abrupt changes in the level of construction activity, especially in the fields of housing and public works.

Moreover, the instability of the construction program has been cited in turn as the main factor explaining the relative lack of stability in the field of construction labour relations. Work stoppages, jurisdictional disputes, excessive settlements etc. have been far more widespread in the construction industry in terms of the numbers affected than in other major industries and have a most serious effect on the profit or loss outcome of a contract.

The high risk nature of construction operations has placed stringent limitations on the availability of funds to firms in the industry through the public sale of stocks or bonds. This in turn has meant that construction companies have had to rely heavily on the banks, on trade

### 3. LES FACTEURS VARIABLES QUI INFLUENT SUR L'ACTIVITÉ DE LA CONSTRUCTION

Un grand nombre d'importants facteurs susceptibles de variations exercent une influence déterminante tant sur l'ampleur du programme de construction que sur l'issue financière des marchés individuels. A cause de ces facteurs, sur la plupart desquels l'industrie ne peut rien, la construction s'accompagne toujours de grands risques.

La tradition veut que le "cycle de la construction" oscille de façon plus marquée que le cycle des affaires. En outre, au sein même du programme de construction pris dans son ensemble, les travaux à exécuter dans les divers secteurs de l'industrie et dans les diverses régions du pays enregistrent souvent de fortes fluctuations.

Les entreprises de construction évoluent tout normalement dans un climat d'instabilité en ce qui concerne l'ampleur du programme de travaux. Les gouvernements, aux échelons supérieurs, ont encore aggravé ces fluctuations, car ils considèrent trop facilement la construction comme un moyen commode de stimuler ou de ralentir le niveau de l'activité économique. L'adoption ou l'abolition de programmes, aussi bien que les revirements de la politique monétaire, provoquent souvent des redressements de l'activité de la construction, surtout dans les domaines de l'habitation et des travaux publics.

Il y a plus. Cette instabilité du programme de la construction a été donnée comme étant à l'origine des difficultés qui marquent les relations du travail dans le domaine de la construction. Si l'on considère le nombre des travailleurs impliqués, l'industrie de la construction a beaucoup plus souffert que les autres des arrêts de travail, des conflits juridiques, des majorations excessives, etc. Ces facteurs influent sérieusement sur la rentabilité des marchés exécutés.

Les risques élevés inhérents à l'activité de la construction ont réduit à des proportions infimes les capitaux dont les entreprises de l'industrie pourraient disposer au moyen d'émissions d'actions ou d'obligations. Il s'ensuit que les compagnies de construction doivent s'en remettre



credit and on their own earnings to finance their operations and business expansion.

Similarly, it has made construction firms especially vulnerable to arbitrary restrictions on the amount of bank credit following the imposition of monetary restraints.

Moreover, it should be noted that construction companies experience unique cash flow problems due to mechanics' lien legislation and other payment hold-back requirements. Bankruptcies can and do cause chain reactions affecting other construction industry firms which are either creditors or which are faced with the added expenses of delays and those related to the fulfilling of sub-contracts or supply orders originally awarded to the firm going bankrupt.

Construction companies require financial resources to tender on work in the first place. For instance, they may have to post a certified cheque with their tender which is held by the Owner as security until the completion of the contract. Alternatively, the contractor may be required to furnish a surety bond. A company's "bonding limit" is directly related to its financial situation. A decrease in its liquid balance, for example, will lead to a decrease in its bondability and the amount of work it can tender.

The vast majority of construction work is executed on a firm price contract basis. These contracts often cover periods of a year or two or even longer, during which time construction costs may be materially affected by changes in the cost of labour, materials, equipment and overhead expenses and by new legislation.

In addition, the execution of construction work -- and its cost -- is subject to variables related to weather conditions and to soil conditions. Scheduling is of vital importance. Costly delays may be incurred due to slow decisions on design matters and in the preparation of design changes. Transportation facilities may only be available at

principalement aux banques, aux sociétés de crédit et à l'autofinancement pour leurs capitaux de roulement et d'expansion. Il s'ensuit également que les entreprises de construction ont été particulièrement vulnérables aux contrôles arbitraires que les banques ont imposés à la suite des restrictions monétaires.

Il convient aussi de souligner que les compagnies de construction font face à des problèmes particuliers en matière de mouvement de fonds à cause des exigences législatives régissant les privilèges et les retenues opérées sur les paiements qui leur reviennent. Les faillites ne sont pas sans provoquer des répercussions, - véritables réactions en chaîne, - sur les autres entreprises de l'industrie de la construction, qui sont créanciers des faillis ou qui, à cause des retards de paiement se voient dans l'obligation de supporter un surcroît de dépenses. Il convient aussi de mentionner les difficultés attribuables aux sous-entreprises ou aux commandes de fournitures qui avaient été adjugées à l'entreprise en faillite.

Les compagnies de construction ont besoin de ressources financières à partir du moment même où elles veulent présenter des offres. Par exemple, elles seront parfois obligées de joindre à leur offre un chèque barré que le Maître d'ouvrage conservera en garantie jusqu'à l'achèvement des travaux. A défaut de cette exigence, l'entrepreneur devra fournir un cautionnement. La "capacité de cautionnement" d'une compagnie est directement reliée à sa situation financière. Une diminution de ses liquidités, par exemple, entraîne une diminution correspondante de sa capacité d'être cautionnée et du montant des travaux pour lesquels elle peut présenter des offres.

Le gros des travaux de construction s'exécute moyennant des contrats à prix ferme. Ces contrats s'étendent souvent sur des périodes d'un an à deux ans et même davantage. Il arrive que les frais de construction varient sensiblement pendant la durée d'un contrat soit que dans l'ensemble le coût de la main-d'oeuvre, des matériaux, de l'outillage ou des frais généraux ait augmenté, soit que de nouvelles exigences législatives aient été édictées.

En outre, des facteurs variables, notamment le climat et l'état du sous-sol, influent parfois sur l'exécution et sur le coût des travaux.



certain times of the year for remote location projects. Delays out of the contractor's control may mean that products required for a project miss a production run. Contractors may well be subject to onerous penalties if completion dates are not met.

Contract provisions stipulated by some owners and legal decisions can add greatly to the contractor's risks. These include responsibility for the adequacy of designs prepared by other parties, the lack of recourse against the supervising engineer's or architect's decisions, the insertion of onerous "hold harmless" clauses by the Owner, and the denial of compensation to contractors for extra costs due to inaccurate information on sub-surface conditions, changes in quantities, delays in payment etc.

The above incomplete list of variables and business risks is not intended to paint a picture of gloom but rather to illustrate that construction firms have out-of-the ordinary financing needs, that tendered amounts are but estimates, and that a potential profit picture can and does change rapidly. This unique combination of factors causes special problems and conditions in the construction industry that should be recognized in the formulation of tax policy.

L'agencement des travaux est d'importance primordiale. Des retards coûteux sont occasionnés quand les décisions sont lentes à venir au sujet des plans ou quand les plans sont modifiés. Les moyens de transport sont parfois disponibles à certaines époques de l'année seulement dans le cas des travaux exécutés dans les régions éloignées. Quand des retards imprévisibles se produisent, l'entrepreneur doit parfois attendre, pour recevoir ses matériaux, une autre série de production. Il arrive que les entrepreneurs soient passibles de lourdes pénalités quand ils ne respectent pas les délais.

Les stipulations de certains Maîtres d'ouvrage et les décisions rendues par les tribunaux ajoutent parfois beaucoup aux risques de l'entrepreneur. Ces risques comprennent notamment la responsabilité pour les plans et dessins préparés par d'autres, l'irrévocabilité des décisions de l'ingénieur ou de l'architecte du chantier, l'insertion, par le Maître d'ouvrage, les clauses qui le déclarent indemne de certaines éventualités et enfin le refus d'indemniser les entrepreneurs des frais supplémentaires qu'ils doivent engager en raison de l'inexactitude des renseignements qui leur ont été communiqués sur l'état du sous-sol, de changements apportés aux quantités, des retards de paiement, etc.

Cette liste incomplète des facteurs variables et des risques auxquels les entreprises de construction sont soumises n'a pas pour objet de noircir le tableau mais veut plutôt démontrer que les établissements de construction ont des besoins de financement qui sortent de l'ordinaire, que les soumissions ne sont que des estimations et qu'une situation bénéficiaire peut rapidement dégénérer en situation déficitaire. Cet ensemble de facteurs, qu'on ne retrouve pas ailleurs, crée pour l'industrie de la construction des problèmes et des conditions dont il devrait être tenu compte dans la formulation de la politique fiscale.



#### 4. MAKE-UP OF THE CONSTRUCTION INDUSTRY

##### (i) Companies

The family corporation or one which is "closely-held" appears to have characteristics that are especially appropriate for the construction industry. All but a handful of the general contractor, trade or specialty contractor, equipment distributor and builders' supply firms are in this category. Even some of those which are publicly listed are still controlled and operated by the founding family or company principals. (Firms manufacturing construction products are the usual mixture of widely-held and closely-held firms).

This situation may be explained in large measure by the facts that entry into the industry is easy, that the limited liability status available through incorporation is especially important to construction companies and that the majority are small or medium-sized firms. But that is not the whole story.

As has been noted above, construction is a high risk business with many hazards. Capital investment in construction equipment is often heavy. Builders and developers initiating their own projects have large amounts of capital tied up in land and buildings. Competition throughout the industry for contracts and sales is exceedingly keen. These factors are such that a high degree of personal financial stake and involvement in the management of companies in the construction industry are particularly important elements in their success.

A closely-related characteristic of the construction industry is that of specialization. Prime contractors tend to specialize in certain types of construction work and in the provision of services. For example, their co-ordination of operations on a job-site is a specialized function in itself. The high degree of specialization in the industry is also reflected by the

#### 4. LA COMPOSITION DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

##### (1) Les compagnies

La corporation familiale ou la corporation fermée est celle qui semble jusqu'ici avoir le mieux répondu aux besoins de l'industrie de la construction. A quelques exceptions près, en effet, les entrepreneurs généraux, les entrepreneurs spécialisés, les concessionnaires d'outillage et les marchands de matériaux de construction entrent dans cette catégorie. Même les compagnies qui ont lancé des émissions publiques restent sous le contrôle et la direction de la famille fondatrice ou des administrateurs de compagnie. (Le mélange habituel de corporations fermées et ouvertes se retrouve parmi les entreprises de fabrication de produits de construction.)

Cette situation s'explique en grande partie par la facilité d'accès à l'industrie, par l'importance particulière que représente pour les compagnies de construction le fait d'avoir une responsabilité limitée par la constitution en corporation et par le fait que la plupart des entreprises de construction sont de dimension petite ou moyenne. Mais là ne réside pas toute l'explication.

Comme il a été dit plus haut, la construction à cause des grands risques qu'elle comporte offre un caractère aléatoire. L'outillage de construction nécessite souvent des immobilisations considérables. Bâisseurs et lotisseurs, lorsqu'ils lancent leurs propres projets résidentiels, ont déjà d'importants capitaux investis en terrains et en immeubles. Il se livre, au sein de l'industrie, une concurrence très vive autour des marchés et des ventes. A cause de tous ces facteurs, les administrateurs des compagnies de construction s'y intéressent personnellement, au plus haut point, tant sur le plan des finances que sur celui de la gestion proprement dite, car ce sont là des éléments particulièrement importants de leur succès.

Une autre caractéristique de l'industrie de la construction, qui se rapproche de la précédente, est la spécialisation. Les entrepreneurs principaux ont tendance à se spécialiser en certains genres de travaux de construction et dans la prestation de certains services. Par exemple, la coordination des opérations à pied d'oeuvre est une fonction spécialisée en elle-même. La spécialisation à outrance de l'industrie est également



abundant use of sub-contractors and sub-sub-contractors and even of sub-sub-sub-contractors. This specialization and the fact that those supervising these specialized operations have a personal incentive to see that the work is carried out as quickly and as economically as possible have been cited as the main reasons why construction work is executed faster and with a smaller on-site labour force in North America than, say, in Europe.

It is noteworthy that many large manufacturing concerns, as a matter of policy, select family or closely-held firms to act as their distributors. This is done in order to obtain the same qualities of aggressive, personal management by people with a direct financial stake in the success of their regional representation.

It should also be stressed that many of the firms in the construction industry have developed over the years to the point that they are now multi-million dollar businesses. A high proportion of them are second or third generation firms. To survive and expand over such a lengthy period in the construction industry is testimony enough of the managerial ability and tenacity of the principals concerned. The Association strongly contends that, whereas the Carter Commission commented that there was nothing special about family-owned firms that necessarily made them more efficient than others, family firms and other closely-held corporations do in practice appear to be especially well suited to carry out most construction operations.

In summary, it is urged that the special characteristics of firms engaged in Canada's largest industry be taken into full account in the consideration of new tax proposals. The construction industry, apart from its manufacturing sector, is comprised very largely of incorporated family or closely-held firms. They require relatively large amounts of money for their operation and expansion, and in this regard have extremely limited scope in

démontrée par le recours aux sous-traitants, aux sous-sous-traitants et même aux sous-sous-sous-traitants. Cette spécialisation et le fait que les gestionnaires de ces opérations spécialisées sont personnellement intéressés à mener les travaux à bonne fin le plus rapidement et le plus économiquement possible ont été donnés comme les principales raisons pour lesquelles les travaux de construction sont achevés plus rapidement et avec un effectif moindre en Amérique du Nord que, par exemple, en Europe.

A remarquer qu'un grand nombre d'entreprises manufacturières ont pour règle de conduite de choisir leurs concessionnaires parmi les compagnies familiales ou fermées. Elles tiennent ainsi à s'assurer les mêmes qualités d'agressivité et de gestion personnelle, en confiant leurs affaires à des personnes qui sont financièrement intéressées au succès de leur entreprise.

Il convient également de souligner qu'un grand nombre d'établissements de l'industrie de la construction ont progressé avec les ans au point qu'ils ont maintenant une valeur de plusieurs millions de dollars. Beaucoup ont vu deux ou trois générations se succéder à la direction. Leur survivance et leur expansion pendant si longtemps témoignent des qualités administratives et de la ténacité des chefs d'entreprise. Même si la Commission Carter a prétendu que les entreprises de famille n'ont rien qui les rendent plus efficaces que les autres, l'Association croit fermement que les corporations familiales ou fermées semblent particulièrement aptes à exercer des entreprises de construction.

Bref, il importe que les particularités des établissements qui composent la plus grosse industrie du Canada soient dûment prises en considération dans l'étude des nouvelles propositions fiscales. Exception faite de son secteur manufacturier, l'industrie de la construction est constituée en grande partie d'entreprises familiales ou fermées. Ces entreprises ont besoin, pour fonctionner et pour grossir, de capitaux considérables qu'ils peuvent difficilement se procurer par la vente d'actions ou d'obligations.



raising funds through the sale of stocks and bonds. Construction volumes and company profits are subject to widespread fluctuations and individual projects to many variables and cost factors out of the company's control. Competition is keen and the casualty rate is heavy.

Canada is dependent upon the construction industry for the provision of the physical means for the nation's economic development and higher standards of living. Family firms and other closely-held companies are particularly appropriate for the high-risk construction industry because of the involvement of their owners in the management and supervision of specialized construction operations. Construction company owners generally do not have widespread investment other than in their own companies.

(ii) Construction Personnel

Construction employers are naturally also concerned about the effect of tax reforms on their employees. Here again, there are distinctive characteristics in the construction labour force. The most significant of these is that of mobility. It is commonplace for construction tradesmen and equipment operators not only to work on different job-sites (possibly in quite widespread locations) each year but also for different employers. The absence of a continuing employer-employee relationship in one location for most of the construction labour force, together with employment opportunities in the main centres of construction activity, both in Canada and abroad, combines to produce an above-average tendency for construction workers to move to where they can increase their take-home pay. Many of the skilled tradesmen and equipment operators are in the middle income group.

The same situation also exists with respect to foremen, superintendents, project engineers, administrative personnel etc., although employers tend to keep on their key people even if they do not have current assignments for them. The fact that there is a

Dans l'ensemble, les volumes et les bénéfices sont sujets à des fluctuations prononcées et, pris individuellement, les travaux de construction se ressentent d'une multitude de facteurs variables et d'éléments de coût devant lesquels les entreprises sont impuissantes. La concurrence est vive et le nombre de faillites, élevé.

Le Canada a besoin que l'industrie de la construction lui fournisse l'équipement qu'il lui faut pour réaliser des progrès économiques et relever son niveau de vie. Les entreprises familiales ou fermées conviennent particulièrement bien à une industrie aussi aléatoire que la construction puisque, dans la mesure où les risques abondent, la participation des propriétaires à la direction et à la surveillance des travaux spécialisés est nécessaire. Règle générale, les propriétaires des compagnies de construction n'ont pas de capitaux placés dans d'autres entreprises.

(11) La main-d'oeuvre de la construction

Bien entendu, les employeurs de la construction s'intéressent à l'effet que les réformes fiscales auront sur leurs employés. Encore une fois, il faudra tenir compte des particularités de la main-d'oeuvre de la construction, notamment de sa mobilité. Il n'est pas rare qu'en une même année travailleurs de la construction et mécaniciens d'outillage non seulement se déplacent d'un chantier à l'autre (parfois à de longues distances), mais changent d'employeurs plusieurs fois. L'absence de relations durables entre patrons et employés, à un même endroit, et les possibilités d'emploi qu'offrent les principaux centres d'activité de construction, tant au Canada qu'à l'étranger, font que la main-d'oeuvre de l'industrie est plus portée que les autres à se déplacer là où les salaires sont meilleurs. Beaucoup de travailleurs spécialisés et de mécaniciens d'outillage se situent dans les paliers moyens de revenu.

La même situation existe pour les contremaîtres, les surintendants, les ingénieurs de travaux, le personnel administratif etc., bien que les employeurs tiennent à conserver leurs cadres même quand ils n'ont pas de quoi les occuper. La pénurie de travailleurs qualifiés aux Etats-Unis;



shortage of trained construction personnel in the U.S.A.; that wages and salaries are in general appreciably higher there and taxes lower; and that most in these categories are past U.S. draft age are a continuing source of concern that a large number of key employees may emigrate if the after-tax income differential widens.

les salaires supérieurs et les impôts inférieurs qui s'y pratiquent; le fait que la plupart de ces travailleurs ont dépassé les catégories d'âges mobilisables aux Etats-Unis -- autant de conditions qui font craindre aux entrepreneurs canadiens la perte de leurs employés-clefs aux Etats-Unis si l'écart des salaires, nets d'impôt, devient trop considérable.



##### 5. GENERAL OBSERVATIONS ON WHITE PAPER ON TAX REFORM

Last year the Association expressed on behalf of the construction industry very grave concern over some of the provisions of Bill C-165 dealing with estate and gift taxes with respect to their effect on the ability of family construction firms to continue operations on their passing from one generation to the next. This in turn would tend to encourage sell-outs of existing firms and discourage company expansions or the formation of new ones.

It was conceded that estate taxes placed a special burden on family firms and on estates in which the major assets are not liquid. (Both factors are the norm in the construction industry. The two main assets of a contracting firm are know-how and equipment. Neither are liquid in nature and a firm may well have considerable indebtedness to boot). However, the Bill was not referred to your Committee for study and it was passed with a few minor amendments.

This year the Government's proposals have been introduced in White Paper rather than in Bill form, have been referred to your Committee for study and in general have been designated for public debate and comment. The new procedure is warmly welcomed by the Association and it is hoped that full consideration will be given to the impact of the White Paper's tax reform proposals on:

- (i) the level of construction activity - i.e. on the capital investment decisions of those initiating construction projects
- (ii) the future operations and efficiency of construction firms -- i.e. very largely incorporated family firms or closely-held companies requiring self-generated capital for expansion
- (iii) the very mobile construction labour force -- i.e. in terms of income after taxes available in different jurisdictions to managerial, supervisory and skilled trade personnel.

## 5. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES RÉFORMES PROPOSÉES PAR LE LIVRE BLANC

L'an dernier, l'Association s'est fait le porte-parole de la construction pour dire l'inquiétude qu'inspire à l'industrie quelques-unes des dispositions du Bill C-165 ayant trait aux impôts sur les successions et sur les dons. Il s'agit surtout de la capacité, pour les entreprises familiales de construction, de rester en affaires lorsqu'elles passent d'une génération à l'autre. Un effet secondaire est d'encourager la vente des entreprises en exercice, de décourager l'expansion des compagnies et d'empêcher la formation de nouvelles entreprises.

On a reconnu que les impôts successoraux sont particulièrement onéreux pour les entreprises de famille et pour les successions comportant peu de liquidités. (Ces deux conditions se retrouvent normalement dans l'industrie de la construction. Les deux principaux éléments de l'actif d'une entreprise sont les connaissances techniques et l'outillage. Ni l'un, ni l'autre ne se monnaie facilement et l'entreprise peut quand même avoir une dette considérable.) Le projet de loi, cependant, a été adopté après de légères modifications sans être soumis à votre comité.

Par contre, les propositions du gouvernement cette année ont été présentées non sous forme de projet de loi mais sous forme de Livre blanc. Votre comité a été chargé de les étudier et la population en général a été invitée à formuler ses observations. L'Association se réjouit de cette nouvelle façon de procéder. Il faut espérer qu'il sera possible d'étudier à fond les répercussions des réformes fiscales du Livre blanc sur les aspects suivants de l'activité économique:

- (i) Le niveau de l'activité de la construction - c'est-à-dire sur les décisions d'investissement des promoteurs-constructeurs.
- (ii) L'exploitation et l'efficacité futures des entreprises de construction - il s'agit surtout d'entreprises constituées en corporations familiales ou fermées qui doivent subvenir à leurs propres besoins en capitaux d'expansion.
- (iii) La grande mobilité des employés de la construction - en fonction du revenu, net d'impôt, que peuvent toucher les cadres de direction et de maîtrise et les travailleurs spécialisés dans différents Etats.



Before submitting its specific recommendations, the Association would like at the outset to make some general observations on the Federal Government's proposals for tax reform:

Firstly, whereas the White Paper deals only with Income Tax matters, it is strongly contended that it is impossible to exclude from the present review the matter of Estate and Gift Taxes, inasmuch as they are so directly related. Similarly, although the White Paper states that Sales Tax reform must await the execution of Income Tax reform, the Association wishes to stress that the industry's long-standing recommendations concerning the Excise Tax Act do not involve "reform" and that decisions should not be further deferred by the Government in this area.

Secondly, some of the proposals in the White Paper are seen as a further threat to the competitive enterprise system. For instance, the proposals that the middle income group and small incorporated businesses both be taxed more heavily will, if implemented, combine to reduce the feasibility of establishing or expanding a business and the incentive to do so. Moreover, such factors would tend to have a greater adverse effect in the under-developed areas and thereby increase the present regional disparities.

Thirdly, whereas the White Paper expressed the desirability of achieving greater equity in tax matters without sacrificing economic development, it is stressed that in a young nation such as ours due emphasis must be placed on the accumulation or attraction of funds for industrial expansion and other capital investment needed to support a comprehensive program of social measures.

Avant de faire ses recommandations, l'Association veut tout d'abord formuler des commentaires d'un caractère général sur les propositions du gouvernement fédéral en matière de réforme fiscale:

Premièrement - Même si le Livre blanc ne traite que d'impôt sur le revenu, l'Association est fermement convaincue qu'il est impossible, aux fins du présent examen, de dissocier cet impôt des impôts sur les successions et sur les dons. Pareillement, bien qu'il soit dit dans le Livre blanc que la réforme de la taxe de vente devra attendre la réforme de l'impôt sur le revenu, l'Association tient à souligner que les vœux exprimés depuis longtemps par l'industrie en ce qui concerne la Loi sur la taxe d'accise n'entraîneraient aucune "réforme" et que le gouvernement ne devrait pas tarder davantage d'y donner suite.

Deuxièmement - Certaines des propositions du Livre blanc constituent un danger de plus pour le système de la libre entreprise. Par exemple, les propositions tendant à accroître l'impôt des contribuables des paliers moyens et des petites entreprises constituées en corporations aura pour effet de réduire la possibilité aussi bien que l'intérêt d'établir ou d'agrandir une entreprise. En outre, ces facteurs produiront un effet plus nocif dans les régions sous-développées et accentueront du même coup les disparités régionales actuelles.

Troisièmement - Même si le Livre blanc fait ressortir l'opportunité d'une plus grande équité en matière fiscale sans, pour autant, sacrifier le progrès économique, il affirme qu'un jeune pays comme le nôtre doit se préoccuper d'accumuler et d'attirer des capitaux pour son expansion industrielle et tous les autres investissements dont il a besoin pour étayer un programme complet de mesures sociales.



Fourthly, the Association has long urged that Canadian taxes not get out of line with those of other countries, especially the United States of America. In this regard, it will be noted that the new schedule of estate taxes introduced last year in Canada arrives at higher rates of tax much more quickly than is the case in the U.S.A. The Government's proposed first venture with respect to a capital gains tax is similarly more onerous than the one exacted in the United States. These and other tax proposals promise to widen the tax differential between the two countries which exists in a number of areas.

It would be appreciated if these factors, together with the unique features of the construction industry's composition and operations, are borne in mind in the consideration of the ensuing comments and recommendations.

Quatrièmement - L'Association demande depuis longtemps que les impôts au Canada ne dépassent pas ceux des autres pays surtout ceux des Etats-Unis d'Amérique. A remarquer que le nouveau barème de l'impôt sur les successions qui a été adopté au Canada l'an dernier atteint beaucoup plus rapidement qu'aux Etats-Unis les paliers supérieurs d'impôt. Le projet d'établissement d'un impôt sur les gains de capital qu'a lancé le gouvernement est également plus onéreux que l'impôt correspondant des Etats-Unis. Ces propositions et d'autres encore menacent d'accroître l'écart fiscal qui existe déjà dans un certain nombre de domaines entre les deux pays.

Il y aurait lieu de tenir compte de ces facteurs ainsi que des particularités de la composition et des opérations de l'industrie de la construction dans l'étude des observations et recommandations qui suivent.



## 6. RECOMMENDATIONS

### (i) Repeal of Estate and Gift Taxes

The submissions made by the CCA last year to the Minister of Finance and the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (Appendix "B") with regard to Bill C-165, which amended both the estate tax and gift tax legislation, urged that action in these fields be postponed and included in the White Paper on Tax Reform. It is now obvious that the Association's fears were justified and that it is grossly unfair and unrealistic to incur the combined impact of revised income tax laws and the new estate and gift taxes.

If the proposal to tax capital gains at the full rate is incorporated into law, it then becomes essential to abolish or at least greatly modify the gift and estate tax laws so as to allow closely-held (family) corporations to survive from one generation to the other. As stated in Section 4 of this brief, construction firms are comprised mainly of family-owned or closely-held corporations and the latter are particularly suited to construction operations. The continuation of such enterprises should therefore be encouraged rather than discouraged.

Despite the suggestion that capital gains tax need not be paid at the time of death, it is obvious that any forced sale of assets required to meet the demand for estate taxes will in many cases run into crippling income tax imposts on the capital gains realized. This is particularly true in the case where retroactive tax is levied on goodwill as provided in paragraph 5.8 of the White Paper. The total impost reaches such high proportions that it amounts to confiscation by the Government and must be recognized as such. If it is the Government's policy to impose confiscatory levies, then it should be plainly stated by it that this is so. The following examples illustrate the problem:

## 6. RECOMMANDATIONS

### (1) Abolition des impôts sur les successions et sur les dons

Les mémoires que l'ACC a présentés l'an dernier au ministre des Finances et au Comité de la banque et du commerce du Sénat (Appendice "B") relativement au Bill C-165, qui portait modification de la loi établissant ces deux impôts, demandaient au gouvernement de surseoir à l'établissement de ces impôts et d'en prévoir l'établissement dans le Livre blanc sur les propositions de réforme fiscale. Il est maintenant évident que les craintes de l'Association étaient justifiées et qu'il serait tout à fait injuste et abusif de la part du gouvernement d'instituer à la fois la loi révisée de l'impôt sur le revenu et les nouveaux impôts sur les successions et sur les dons.

Si la proposition concernant l'impôt sur les gains de capital est adoptée intégralement, il devient alors impérieux d'abolir ou du moins de modifier dans une grande mesure les lois régissant l'impôt sur les dons et l'impôt sur les successions, si l'on veut que les corporations fermées (familiales) survivent en passant d'une génération à une autre. Comme l'affirme le chapitre 4 du présent mémoire, les entreprises de construction sont en grande partie des corporations familiales ou fermées, car cette forme d'établissement convient particulièrement bien aux opérations de construction. Il y a donc lieu d'encourager plutôt que de décourager le maintien de ces entreprises.

On a soutenu qu'il ne sera pas nécessaire d'acquitter l'impôt sur les gains de capital au moment du décès, mais il est évident que dans bien des cas la vente forcée de biens à laquelle il faudra recourir pour acquitter les impôts sur les successions donnera lieu à d'onéreux impôts sur les gains de capital réalisés, notamment dans le cas de l'impôt rétroactif sur l'achalandage qui est prévu à l'alinéa 5.8 du Livre blanc. Le prélèvement global est si élevé qu'il devient une confiscation pure et simple par l'Etat et doit être reconnue comme telle. Si la politique du gouvernement doit être d'établir des impôts de confiscation, il devrait le dire franchement. Les exemples qui suivent situent le problème:



Taxable value of estate	\$ 300,000	\$1,000,000
Estate tax	<u>89,200</u>	<u>439,200</u>
Net estate	<u>\$ 210,800</u>	<u>\$ 560,800</u>
Value of shares of closely-held corporation included in estate	<u>\$ 200,000</u>	<u>\$ 800,000</u>
Cost basis thereof to estate or beneficiary -		
Cost to deceased	\$ 10,000	\$ 100,000
Plus estate tax applicable to the gain	<u>56,500</u>	<u>307,400</u>
	<u>\$ 66,500</u>	<u>\$ 407,400</u>
Gain on disposal	<u>\$ 133,500</u>	<u>\$ 392,600</u>
Tax on gain at 50% rate	<u>\$ 66,750</u>	<u>\$ 196,300</u>
Net assets available to estate or beneficiary	<u>\$144,050</u>	<u>\$ 364,500</u>
Percentage of assets remaining	<u>48%</u>	<u>36%</u>

(Source: Clarkson, Gordon & Co. report)

The estate tax revenue to the Federal Government is not a significant factor with regard to total revenues. The latest figures show \$112,600,000 annual receipts from estate tax compared to a total revenue of \$8,986,300,000, being slightly more than 1 per cent of the total. A high percentage of estate taxes collected is transmitted to the Provincial Governments. Two provinces have already adopted a policy to refund their share of this money to the taxpayer.

Valeur imposable de la succession	\$ 300,000	\$1,000,000
Impôt sur les biens transmis par décès	<u>89,200</u>	<u>439,200</u>
Succession nette	\$ 210,800	\$ 560,800
Valeur des actions d'une corporation fermée comprises dans la succession	<u>\$ 200,000</u>	<u>\$ 800,000</u>
Coût des actions pour la succession ou le bénéficiaire		
Coût pour le défunt	\$ 10,000	\$ 100,000
Plus impôt successoral frappant le gain	<u>56,500</u>	<u>307,400</u>
	\$ 66,500	\$ 407,400
Gain à la réalisation	<u>\$ 133,500</u>	<u>\$ 392,600</u>
Impôt sur le gain au taux de 50%	<u>\$ 66,750</u>	<u>\$ 196,300</u>
Actif net revenant à la suc- cession ou au bénéficiaire	<u>\$ 144,050</u>	<u>\$ 364,500</u>
Pourcentage de l'actif restant	<u>48%</u>	<u>36%</u>

(Source - Rapport de Clarkson, Gordon &amp; Co.)

Les recettes que le gouvernement fédéral tire de l'impôt sur les biens transmis par décès (ci-après appelé impôt successoral) ne sont pas un élément important de ses recettes totales. D'après les plus récents chiffres connus, l'impôt successoral a produit des recettes annuelles de \$112,600,000, ce qui représente un peu plus d'un pour cent. Une forte proportion des perceptions d'impôts successoraux sont transférées aux gouvernements provinciaux. Deux provinces ont déjà décidé de rembourser leur part au contribuable.



It is incumbent upon the Government to take action to avoid confiscation by tax while at the same time to restore equilibrium by repealing the estate and gift taxes.

(ii) Rates of Corporation Income Tax

While endorsing in principle the proposal of the Government to integrate corporate and personal income tax, the Association does not accept the statement in the White Paper that it is necessary to tax all corporations at the proposed 50% rate on all income.

It is obvious from reading the White Paper and reviewing statements by the Minister of Finance and other members of the Government that there is a basic difference in philosophy with respect to retained earnings between them and members of the construction industry.

The Government apparently feels that retained earnings are a vehicle whereby certain taxpayers can accumulate funds at the lower corporate tax rate of 21 per cent and spend much of their time devising schemes to extricate these funds without additional payment of tax. This may be so in some cases, but in the construction industry, retained earnings are for the most part regarded as a prime source of working capital.

The risky nature of our industry's operations precludes new ventures and, at certain times and in many cases, mature enterprises from making use of the normal sources of funds for working capital requirements. It would be impossible, for example, to float a stock or bond issue for a new construction company. The banks, due to provincial mechanics' lien legislation and other peculiarities of the industry, are restrictive in funding construction companies. The working capital that is generated by the lower rate of tax on the first \$35,000 of income is accordingly of great importance to firms in the construction industry and the retention of the present split rate of corporation income tax is strongly recommended.

Il incombe au Gouvernement d'éviter des impôts de confiscation et de rétablir l'équilibre fiscal en décrétant l'abolition de l'impôt sur les successions et sur les dons.

(11) Les taux de l'impôt sur le revenu des corporations

En principe l'Association est d'accord avec l'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des corporations, mais elle refuse d'admettre la déclaration du Livre blanc suivant laquelle il est nécessaire d'imposer toutes les corporations au taux proposé de 50% sur la totalité de leur revenu.

La lecture du Livre blanc et l'examen des déclarations du ministre des Finances et d'autres membres du gouvernement révèlent qu'il existe entre leur philosophie en matière de gains retenus et celle des membres de l'industrie de la construction une différence fondamentale.

Le gouvernement est d'avis, semble-t-il, que les gains retenus sont un stratagème qui permettent à certains contribuables d'accumuler des fonds, au taux inférieur de 21 p. 100 applicable aux corporations, puis de passer leur temps à essayer de mettre la main dessus sans payer d'impôt supplémentaire. Cela peut être vrai dans certains cas, mais dans l'industrie de la construction les gains retenus sont considérés comme une importante source de fonds de roulement.

Le caractère aléatoire de l'activité de notre industrie empêche les nouveaux établissements, et souvent les entreprises établies depuis longtemps, de tirer parti des sources normales de capitaux pour satisfaire leurs besoins en fonds de roulement. C'est ainsi qu'il ne serait pas possible à une nouvelle compagnie de construction de lancer une émission d'actions ou d'obligations. A cause des lois provinciales en matière de privilèges et d'autres particularités de l'industrie, les banques limitent les prêts qu'elles font aux compagnies de construction. Les fonds de roulement engendrés par le taux inférieur d'impôt sur les premiers \$35,000 revêtent donc une très grande importance pour les établissements de construction, qui recommandent fortement le maintien du double taux de l'impôt sur le revenu des corporations.



The Association recognizes the problems of incorporating split corporate rates of income tax into an integration scheme. It therefore strongly urges the Government to consider an alternative proposal that a corporation be allowed the option of deferring 50 per cent of the full tax on the first \$50,000 of income until dividends have been distributed. It is believed that this would provide for the working capital needs of small companies, while at the same time ensuring that there is no loophole for tax evasion.

	<u>WHITE PAPER</u>		<u>C.C.A. PROPOSAL</u>	
	<u>Company "A"</u>	<u>Company "B"</u>	<u>Company "A"</u>	<u>Company "B"</u>
<u>Taxable Income</u>	\$ 50,000	\$ 100,000	\$ 50,000	\$ 100,000
<u>Proposed Tax</u>	25,000	50,000	12,500	37,500
<u>Deferred Tax</u>	-	-	12,500	12,500
<u>Amount of funds for working capital</u>	25,000	50,000	37,500	62,500

It can be seen from the above-noted example that both Company "A" and Company "B" will have an additional \$12,500 working capital. This is most significant when it is considered that the rate of expansion of a construction company is limited effectively by its capacity to obtain bonds which are required for most construction contracts. These bonds include:

(a) Bid Bonds

These guarantee that a contractor will enter into a contract at the price he submitted in his bid, or be penalized.

L'Association reconnaît toutes les difficultés que soulève l'intégration du double taux d'impôt sur le revenu des corporations. Elle prie donc instamment le gouvernement de songer à la proposition de rechange que voici: qu'une corporation ait la faculté de différer 50 p. 100 de l'impôt intégral sur les premiers \$50,000 de revenu tant que les dividendes n'ont pas été payés. Cette façon de procéder, croyons-nous, procurerait aux petites compagnies les fonds de roulement dont elles ont besoin, tout en faisant disparaître la possibilité de toute fraude fiscale.

	<u>LE LIVRE BLANC</u>		<u>LA PROPOSITION DE L'ACC</u>	
	<u>Compagnie "A"</u>	<u>Compagnie "B"</u>	<u>Compagnie "A"</u>	<u>Compagnie "B"</u>
<u>Revenu imposable</u>	\$ 50,000	\$ 100,000	\$ 50,000	\$ 100,000
<u>Impôt proposé</u>	25,000	50,000	12,500	37,500
<u>Impôt différé</u>	-	-	12,500	12,500
Montant disponible pour le fonds de <u>roulement</u>	25,000	50,000	37,500	62,500

L'exemple ci-dessus démontre que la Compagnie "A" et la Compagnie "B" disposeront d'un supplément de \$12,500 au titre du fonds de roulement. Ceci est de la plus haute importance, surtout si l'on considère que le taux d'expansion d'une compagnie de construction dépend de sa capacité d'obtenir les cautionnements qu'exigent la plupart des adjudicateurs de marchés. Ces cautionnements sont les suivants:

a) Cautionnements de soumission

Ils garantissent, sous peine pécuniaire, la conclusion d'un contrat au prix offert.



(b) Performance Bonds

These bonds ensure that the contract will be performed in accordance with the specifications.

(c) Labour and Material Payment Bonds

These protect the owner against losses arising from the contractor's default in payment to direct sub-contractors or suppliers for work done with respect to the contract.

As a rule of thumb, bonding companies will not usually bond a contractor whose net quick asset position is less than 10% of total contracts in progress. The net quick assets are defined as being current assets minus current liabilities. It can therefore be seen in the examples above that in each case the contractor's bonding capacity is increased by \$125,000. Therefore, not only does he have working capital to cover overhead expenses and holdbacks, but his ability to tender on more work is enhanced.

The financing of holdbacks, which is usually an amount of 15 per cent retained by the owner from his periodic payments for work that has been approved until the satisfactory completion of the work, places a peculiar financial strain on the contractor which gives rise to a unique requirement for working capital.

It is submitted that the CCA proposal would not only assist the contractors in generating working capital for their own use but at the same time would ensure that all dividends received by individual shareholders can be treated in the same manner for integration purposes. For example, in the foregoing case, a dividend distribution would produce the following results (assuming that dividends are distributed in the second year):

b) Cautionnement d'exécution

Ils garantissent que le contrat sera exécuté conformément aux devis.

c) Cautionnements du paiement de la main-d'oeuvre et des matériaux

Ils protègent le Maître d'ouvrage des pertes pouvant découler du non-paiement par l'entrepreneur des sous-traitants ou fournisseurs qui auront exécuté des travaux relativement au contrat.

Les compagnies de garantie ont pour règle de ne pas se porter cautions pour un entrepreneur dont l'actif net réalisable à court terme est inférieur à 10 p. 100 du total de ses contrats en voie d'exécution. On définit l'actif net réalisable à court terme comme les disponibilités moins les exigibilités. Pour revenir aux exemples donnés plus haut, on peut constater qu'en chaque cas la capacité de cautionnement de l'entrepreneur est augmentée de \$125,000. Il s'ensuit que non seulement cela lui procure des fonds de roulement qui lui permettront d'acquitter les frais généraux et les retenues, mais encore sa capacité de présenter des offres s'en trouve accrue.

Le financement des retenues, qui s'élève ordinairement à 15 p. 100 des paiements périodiques effectués par le Maître d'ouvrage, que celui-ci garde jusqu'au parachèvement des travaux, impose un fardeau particulièrement onéreux à l'entrepreneur au titre du fond de roulement.

L'ACC soutient que non seulement sa proposition aiderait les entrepreneurs à se constituer un fond de roulement à leur propre usage, mais elle assurerait à tous les dividendes reçus par les actionnaires particuliers le même traitement aux fins de l'intégration. Ainsi, dans le cas qui précède, une distribution de dividendes produirait les résultats suivants (en supposant que les dividendes soient distribués au cours de la deuxième année):



	<u>WHITE PAPER</u>		<u>C.C.A. PROPOSAL</u>	
	<u>Company "A"</u>	<u>Company "B"</u>	<u>Company "A"</u>	<u>Company "B"</u>
<u>Earned surplus</u>	\$ 25,000	\$ 50,000	\$ 25,000	\$ 50,000
<u>Deferred tax</u>	--	--	12,500	12,500
<u>Amount declared for distribution</u>	25,000	50,000	25,000	50,000
<u>Deferred tax payable prior to distribution</u>	--	--	(33 1/3% of \$25,000) = 8,333.33	12,500
<u>Amount distributed as dividends</u>	25,000	50,000	16,667.67	37,500
<u>Balance in deferred tax account</u>	--	--	4,167.67	--

The computing and payment of deferred tax would not be difficult from an accounting point of view as long as it is stipulated that any distribution of funds is subject to deferred taxes payable prior to distribution.

It has been conceded by the Minister of Finance in his appearance before your Committee that some form of income tax incentive, such as that proposed in the Royal Commission on Taxation report, should be granted for new corporations. Our concern with the Royal Commission proposal, which would allow accelerated depreciation for new corporations, is that it would not benefit those firms which have a relatively small investment in depreciable assets compared to capital intensive companies. The proposal outlined above would be more equitable, although we could envisage a situation where a taxpayer could take the choice between an accelerated depreciation allowance or a deferred tax payment, if the former is attractive to your Committee.

	<u>LE LIVRE BLANC</u>		<u>LA PROPOSITION DE L'ACC</u>	
	<u>Compagnie "A"</u>	<u>Compagnie "B"</u>	<u>Compagnie "A"</u>	<u>Compagnie "B"</u>
<u>Excédent gagné</u>	\$ 25,000	\$ 50,000	\$ 25,000	\$ 50,000
<u>Impôt différé</u>	--	--	12,500	12,500
<u>Montant déclaré aux fins de distribution</u>	25,000	50,000	25,000	50,000
<u>Impôt différé payable avant la distribution</u>	--	(33 1/3% de \$25,000)=	8,333.33	12,500
<u>Montant distribué en dividendes</u>	25,000	50,000	16,667.67	37,500
<u>Solde au compte de l'impôt différé</u>	--	--	4,167.67	--

Le calcul et le paiement de l'impôt différé ne seraient pas difficiles, du point de vue comptable, pourvu qu'il soit stipulé que toute distribution de fonds est assujettie aux impôts différés payables avant la distribution.

Le ministre des Finances a admis, quand il a comparu devant votre comité, qu'une mesure quelconque de stimulation au titre de l'impôt sur le revenu devrait être pratiquée en faveur des nouvelles corporations, ainsi que le propose le Rapport de la Commission royale sur la fiscalité. La proposition de la Commission royale viserait à accorder aux nouvelles corporations un amortissement accéléré. Ce qui nous préoccupe dans cette proposition est qu'elle ne profiterait pas aux établissements dont les investissements sous forme d'actif amortissable sont relativement faibles par rapport aux compagnies à prédominance de capitaux. La proposition que nous formulons plus haut serait plus équitable et peut-être serait-il possible de permettre au contribuable de faire un choix entre l'amortissement accéléré et le paiement de l'impôt différé, si le premier terme de cette alternative plaît à votre comité.



(iii) Time Limit for Dividend Distribution by Corporations

The White Paper proposed that there be a  $2\frac{1}{2}$ -year time limit on the payment of dividends by corporations in order that individual shareholders may obtain an income tax credit for corporation income tax paid. This is most undesirable for firms which need to generate funds internally for expansion. The proposal should be deleted.

The continued emphasis in the White Paper on the distribution of earnings rather than on their retention as working capital is difficult to understand from the point of view of the construction industry where working capital is the paramount requirement. Surely the fact that a particular shareholder obtains a tax credit on taxes that were paid on earnings when a different shareholder was involved indicates a weakness in the integration system and should not force payment of dividends, either in the form of cash or stock, to the detriment of the corporation. If the Government is concerned over the possible transfers of shares between a high tax-rate shareholder and a low-rate individual made to obtain additional tax credit regulations should be adopted to prevent them, rather than to require firms to distribute badly-needed working capital.

If the CCA's proposals for deferred tax are accepted as an alternative to the split rate corporate tax, an automatic equalization would of course occur. On the one hand, tax credits would be accumulating to the individual taxpayer, while at the same time, tax credit would be accumulating to the Government from the corporation involved. Therefore, any payment from surplus would first be required to account for the tax deferred on the dollars distributed which would then of course offset the impact on the Treasury of any tax credits claimed by individual shareholders.

(iii) Le délai de distribution des dividendes par les corporations

Le Livre blanc propose que soit fixé un délai de deux ans et demi pour le paiement des dividendes par les corporations afin que les actionnaires particuliers puissent obtenir un crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'impôt sur le revenu acquitté par la corporation. Cette proposition est tout à fait inopportune dans le cas des entreprises qui ont besoin d'autofinancer leur expansion. La proposition devrait donc être rejetée.

Etant donné le caractère primordial de ses besoins à cet égard, l'industrie de la construction comprend difficilement l'accent que le Livre blanc persiste à mettre sur la distribution des gains plutôt que sur la retenue et l'affectation de ses deniers aux fonds de roulement. Le fait qu'un actionnaire obtient un dégrèvement au titre d'impôts payés sur des gains alors qu'un actionnaire différent était en cause dénote assurément une faille du système d'intégration et ne devrait pas entraîner le paiement obligatoire de dividendes, sous forme d'espèces ou d'actions, au détriment de la corporation. Si le gouvernement craint des transferts d'actions entre un actionnaire d'un palier élevé et un autre d'un palier inférieur en vue d'obtenir un supplément de dégrèvement, c'est par règlement qu'il y a lieu d'empêcher que cela se produise plutôt qu'en obligeant les établissements à distribuer des fonds de roulement dont ils ont un grand besoin.

Si les propositions de l'ACC en ce qui concerne l'ajournement de l'impôt étaient acceptées en remplacement du double taux de l'impôt sur le revenu des corporations, cela produirait évidemment une compensation automatique. D'une part, le contribuable se constituerait un crédit au titre de l'impôt; d'autre part, un crédit correspondant s'accumulerait au profit du gouvernement aux dépens de la corporation. En conséquence, tout paiement versé sur l'excédent devrait d'abord être défalqué de l'impôt différé, ce qui évidemment amortirait l'impact, sur la trésorerie, des dégrèvements réclamés par les actionnaires particuliers.



(iv) Taxation of Capital Gains

a) Combined Impact of Estate and Gift Taxes

As stated in Recommendation (i), the Association is deeply concerned over the combined impact of capital gains tax and estate and gift taxes on the ability of a closely-held construction company to survive from one generation to the next. It is our view that estate taxes are already a tax on capital gains and full allowance should be made for this fact. The proposal to transfer assets to heirs at the acquisition value of the testator will only be effective on those cases where enough liquid assets are available to pay the estate taxes. A sale of shares or other assets cannot be regulated according to need, as there is no viable market for minority holdings in closely-held construction companies. To raise the cash, sellouts are often required, and the proposed tax on capital gains would be devastating.

The Department of Finance paper submitted to your Committee by the Minister of Finance on March 10, 1970 regarding the periodic revaluation of widely-held shares indicates that a seriously-considered alternative to the perplexing five-year deeming of tax on unrealized gains arising from such shares would be the deemed realization of capital gains at the time of death. This compounds the concern in our industry that closely-held corporations would encompass "closely-controlled, widely-held companies".

It is essential, therefore, that relief be granted in such instances, either by the removal of estate taxes or by meaningful reductions in the tax on capital gains. For example, the exemption granted to spouses from estate taxes could be extended to capital gains, i.e. rather than deeming realization of capital gains, the spouse could have the option of transferring the shares at the purchase value of the deceased.

(iv) Imposition des gains de capitala) Effet réuni des impôts sur les successions et sur les dons

Comme il est dit dans la Recommandation (1), l'Association se demande avec anxiété si les compagnies fermées de la construction pourront survivre d'une génération à l'autre devant l'effet réuni de l'impôt sur les gains de capital et des impôts sur les successions et sur les dons. La proposition voulant que les biens transmis aux héritiers soient évalués en fonction de la valeur à laquelle le testateur en a fait l'acquisition ne sera utile que dans les cas où il y a suffisamment d'actif liquide pour acquitter les impôts successoraux. Il n'est pas possible d'organiser une vente d'actions ou d'autres biens suivant les besoins puisque, dans le cas des compagnies fermées de la construction, les parts minoritaires ne trouvent pas preneur. Pour obtenir l'argent, il faudrait souvent recourir à la vente de l'entreprise alors que l'impôt proposé sur les gains de capital pourrait avoir des effets plus ou moins tragiques.

Le document soumis à votre comité par le ministre des Finances le 10 mars 1970 en ce qui a trait à la réévaluation périodique des actions vendues au public donne à entendre qu'au lieu de l'établissement arbitraire d'un impôt sur les gains non réalisés découlant de ces actions, - procédé qui a de quoi rendre perplexe, - on s'est penché sérieusement sur une autre solution suivant laquelle les gains de capital seraient censés avoir été réalisés au moment du décès. Ceci ne fait qu'augmenter les craintes qui ont été exprimées dans notre industrie, à savoir que les corporations fermées engloberaient "les compagnies ouvertes étroitement contrôlées".

Il est donc indispensable de prévoir un allègement dans ces cas, soit en abolissant les impôts successoraux, soit en réduisant, pour la peine, l'impôt sur les gains de capital. Par exemple, l'exemption accordée au conjoint au titre des impôts sur les biens transmis par décès pourrait être étendue aux gains de capital, c'est-à-dire qu'au lieu d'être assujettie à une réalisation arbitraire des gains de capital, le conjoint aurait la faculté de transférer des actions à la valeur à laquelle le défunt les avait achetées.



b) Deterring Effect on "Going Public"

In addition to the combined imposts noted above, the Association is also concerned with the deterring effect of the capital gains tax proposals on the closely-held corporations which, for sound business reasons, are considering offering their shares on the public exchanges.

The capital gains tax that could be exigible at that time could easily pose a serious stumbling-block to the expansion program. If this stumbling-block can be overcome and if the owners wish to retain control of the enterprise, which is the normal practice in the construction industry, they must concern themselves with the five-year payment of tax on unrealized gains. Such tax could cause the sale of stocks concerned to the extent that control would slip from the founding group. Faced with these very real tax liabilities and possible loss of control, companies which have good and proper reasons for offering public shareholdings will be inhibited from doing so.

It is submitted that such would be contrary to the economic good of both the construction industry and of Canada as a whole. The consequences of the foregoing results of the White Paper proposals would be that closely-held corporations will tend to be sold "en bloc" and the established procedure of owners selling an interest to employees over a period of time will tend to disappear. The larger closely-held corporations will be saleable only to other larger Canadian corporations or foreign interests, which would in time result in a concentration of power and control of the industry in a few major corporations.

The Association would like to comment on the specific modifications that have been suggested to the Department of Finance, as reported to your Committee by the Minister of Finance in his submission of March 10, 1970:

b) L'impôt découragera les transformations en corporations publiques

En plus de l'effet conjugué de ces impôts, l'Association se préoccupe également de l'effet de dissuasion que les propositions concernant l'impôt sur les gains de capital aura sur les corporations fermées qui ont des motifs sérieux de vouloir mettre leurs actions en vente sur le marché des valeurs.

L'impôt sur les gains de capital qui pourrait alors être exigible pourrait entraver sérieusement le programme d'expansion. En supposant que cet obstacle soit surmonté, si les propriétaires veulent conserver le contrôle de l'entreprise, - ce qui est d'usage dans l'industrie de la construction, - ils devront alors se préoccuper du paiement, tous les cinq ans, de l'impôt sur les gains non réalisés. Cet impôt pourrait amener les propriétaires à vendre des actions au point que le contrôle glisserait des mains des fondateurs. Face à de telles obligations fiscales et à la possibilité de perdre le contrôle de l'entreprise, certaines compagnies qui pourraient avoir de bonnes raisons de lancer des émissions publiques d'actions hésiteront peut-être à recourir à ce mode de financement.

Nous estimons qu'une telle situation serait contraire aux intérêts tant de l'industrie de la construction que du pays tout entier. En conséquence des propositions du Livre blanc, les corporations fermées seront plutôt vendues en bloc et la vente par les propriétaires d'une participation aux employés, échelonnée sur une période d'années, - coutume qui tend à se répandre, - en viendra à disparaître. Les corporations fermées les plus importantes ne pourront être vendues qu'aux autres grandes sociétés canadiennes ou encore à des intérêts étrangers, ce qui avec le temps conférerait à quelques grosses sociétés le contrôle et la direction de notre industrie.

L'Association veut formuler des commentaires au sujet des modifications qui ont été proposées au ministère des Finances ainsi que le ministre des Finances l'a signalé à votre comité le 10 mars 1970:



1. "Some have suggested time to pay the tax, either with or without interest."

This suggestion has merit and would be consistent with the provisions incorporated in the recently amended estate tax and gift tax law.

2. "Others have suggested the governments accept some of the shares in payment".

This suggestion may have merit, but would bring the Government into various areas where it is not already involved and could put it in the untenable position of being a shareholder on the one side and a tax collector on the other, with all the schizophrenic ramifications that would pertain.

3. "Still others have suggested that controlling blocks of shares be excused, or that any taxpayer be subject to revaluation on no more than 5 per cent of the issued shares of any corporation - any additional holding would be excused from revaluation."

It is felt that suggestions #3 and #4 are not mutually exclusive. If the share were not exempted from revaluation in accordance with suggestion #4, then certainly suggestion #3 has considerable merit.

4. "In a somewhat similar vein, some have suggested that a taxpayer not be required to revalue shares in a widely-held corporation if he acquired the shares while the corporation was a closely-held corporation."

The Association wholeheartedly supports this suggestion. It would certainly remove one of the major stumbling-blocks of the problem noted above vis-a-vis the ability of closely-held construction companies to "go public".

5. "A different type of suggestion, either in addition to or in substitution for the others is that periodic revaluation be extended to closely-held corporations so as to remove the distinction - for example, the Government of Ontario suggested that all other assets be revalued every 15 years, and others have suggested that all corporations over a certain size be classified as widely-held so as to remove the distinction between large corporations."

The Association is strongly opposed to suggestion #5 and maintains that the guiding principle of taxation should be to minimize the tax on unrealized gains on any type of asset.

1. "D'aucuns ont proposé des délais pour le paiement de l'impôt, avec ou sans intérêt."

Cette proposition a du mérite et serait compatible avec les dispositions incorporées récemment dans le projet de loi portant modification de l'impôt sur les successions et de l'impôt sur les dons.

2. "D'autres ont demandé que les gouvernements acceptent une partie des actions en paiement."

Cette proposition a peut-être du mérite, mais elle amènerait le gouvernement à s'introduire dans des domaines nouveaux qui auraient pour résultat de le placer dans la situation peu enviable d'être actionnaire d'un côté et percepteur de l'autre avec toutes les ramifications schizophréniques que cela comporterait.

3. "D'autres encore ont proposé que certaines tranches d'actions conférant le contrôle de l'entreprise soient exemptées, ou qu'un même contribuable ne soit assujéti qu'à la réévaluation d'au plus 5 p. 100 des actions émises d'une corporation, les actions en supplément n'étant pas réévaluées."

Nous sommes d'avis que les propositions n° 3 et n° 4 ne s'excluent pas mutuellement. Si une action n'est pas exemptée de la réévaluation conformément à la proposition n° 4, il est certain que la proposition n° 3 a beaucoup de mérite.

4. "Dans la même veine, certains ont proposé que le contribuable ne soit pas tenu de réévaluer les actions d'une corporation ouverte s'il en a fait l'acquisition alors que la corporation était fermée."

L'Association appuie de tout coeur cette proposition. Elle ferait disparaître très certainement un des principaux obstacles au problème mentionné plus haut en ce qui a trait à la transformation en corporation publique des entreprises de construction fermées.

5. "Un autre genre de proposition, qui compléterait ou qui remplacerait les autres, est que la réévaluation périodique soit étendue aux corporations fermées afin de faire disparaître la distinction. Par exemple, le gouvernement d'Ontario a proposé que tous les autres biens soient réévalués tous les 15 ans, et d'autres, que toutes les corporations au-delà d'un certain ordre de grandeur soient classées comme ouvertes, afin de faire disparaître la distinction entre les grosses corporations."

L'Association s'oppose fortement à la proposition n° 5 et soutient que le principe directeur en matière de fiscalité doit être de réduire au minimum l'impôt établi sur les gains non réalisés, quel que soit le genre de biens dont il s'agit.



"In addition to these modification, it has been suggested that the proposal be dropped entirely."

The concluding proposal, that periodic revaluations be dropped entirely, has much merit and, if adopted, it would preclude the necessity of considering the other proposals.

c) Capital Gains Tax Rate

The Association is concerned that the proposal to tax capital gains at the full personal rate of tax (other than those obtained from the sale of widely-held company shares) will have a detrimental influence on the attractiveness of Canadian ventures, where the prospect of capital gains is the main investment incentive, because of the lower rate imposed on similar gains in the U.S.A. Under the White Paper's proposal the capital gains tax would be up to 50% after five years and could be greatly in excess of this high figure in the interim period -- e.g. up to 80% in the first year.

At the present time, gains made in Canada are free from any taxation and this move to alter a positive incentive to a negative deterrent in one fell swoop is felt to be much too drastic and dangerous a proposal. It is therefore recommended that no capital gains tax exceed that in effect in the United States.

It is realized that this would not eliminate the thorny problems of differentiating between capital gains and business income. However, the fact that the gap would be considerably narrowed and that there is now a large body of jurisprudence on the subject, should ameliorate this disadvantage.

The Association also feels that the proposal which would impose a higher rate of capital gains tax on sales of closely-held shares than on widely-held shares would give rise to too many inequities and that action should be taken to remove this imbalance.

If the recommendation with regard to tax rate equality with the U.S.A. is acted on, the problem of widely-held vs. closely-held should automatically be resolved.

"Il a été recommandé en outre que la proposition soit abandonnée purement et simplement."

Cette dernière proposition a beaucoup de mérite. Si elle était adoptée, elle ferait disparaître la nécessité d'étudier les autres.

c) Taux de l'impôt sur les gains de capital

L'Association craint que la proposition tendant à imposer les gains de capital au même taux que les revenus des particuliers (abstraction faite des gains réalisés sur la vente d'actions de compagnies ouvertes) aura une influence délétère sur l'afflux des investissements au Canada. En effet, ce qui intéresse surtout les bailleurs de fonds étrangers c'est la possibilité de réaliser des plus-values et l'impôt correspondant aux Etats-Unis est perçu à un taux inférieur aux taux proposés. Le Livre blanc propose un impôt sur les gains de capital allant jusqu'à 50 p. 100 après cinq ans et pouvant excéder ce chiffre déjà élevé pendant la période provisoire, par exemple pouvant atteindre 80 p. 100 dans la première année.

A l'heure actuelle, les plus-values réalisées au Canada ne supportent aucun impôt. Cette proposition qui a pour effet de remplacer tout d'un coup un régime d'encouragement positif par un régime de découragement négatif est beaucoup trop radicale et dangereuse. Nous recommandons donc que l'impôt sur les gains de capital ne dépasse pas celui qui est en vigueur au Etats-Unis.

Nous nous rendons compte que cela ne ferait pas disparaître les problèmes épineux que soulève la distinction entre les gains de capital et le revenu commercial. Toutefois, le fait que l'écart serait sensiblement réduit et qu'il existe maintenant une volumineuse jurisprudence sur la question devrait diminuer cet inconvénient.

L'Association est d'avis que la proposition tendant à imposer un taux plus élevé d'impôt sur les gains de capital en ce qui concerne les actions de compagnies fermées qu'en ce qui concerne les actions de compagnies ouvertes donnerait lieu à trop d'injustices et qu'il y a lieu de faire disparaître ce déséquilibre.

S'il est donné suite à la recommandation de parité de taux avec les Etats-Unis, le problème des actions de compagnies fermées par rapport aux actions de compagnies ouvertes s'éliminera d'office.



(v) Taxation of Middle Income Group

As was described in some detail on pages 9 and 10, construction industry personnel have above-average mobility in employment. Many skilled tradesmen, equipment operators and supervisory and administrative personnel, as well as managerial and professional employees, are in the middle income group. The facts that there is a shortage of trained construction personnel in the U.S.A. and that wages and salaries are in general appreciably higher and taxes lower in that country have already led to the emigration of a good many members of the Canadian construction labour and management force.

Accordingly, the White Paper's proposal to increase taxes on the middle income group is viewed with particular concern in that it would increase further the existing differential in income after taxes and encourage more construction personnel to emigrate. Alternatively, wages and salaries would have to be increased in order to offset the consequence of the higher income taxes.

Once again, it is stressed that these issues not only relate to managerial and professional personnel but also to a large number of foremen, superintendents, skilled tradesmen and equipment operators in Canada's largest industry, where mobility of employment is perhaps the greatest characteristic of the labour force.

The proposal to increase taxes on the middle income group should accordingly be reconsidered in this light.

(vi) Capital Cost Allowances on Construction Items

a) Rental Buildings - Special Classification

While understanding the reasoning behind the proposals relating to the establishment of separate depreciation classes for each rental building of \$50,000 or more in value, the

(v) Imposition des paliers de revenus moyens

Il est expliqué en détail aux pages 9 et 10 que la mobilité de l'effectif de l'industrie de la construction est plus marquée que dans les autres industries. Bon nombre de travailleurs spécialisés, de mécaniciens d'outillage et de cadres de maîtrise et d'administration, aussi bien que les cadres de direction et professionnels appartiennent à la catégorie des contribuables dont les revenus se situent aux paliers intermédiaires. Le fait qu'il existe aux Etats-Unis une pénurie de travailleurs spécialisés en construction et que, règle générale, les traitements et salaires sont beaucoup plus élevés et les impôts plus bas qu'ici a déjà induit un grand nombre d'ouvriers et de cadres canadiens à traverser la frontière.

Voilà pourquoi la proposition du Livre blanc tendant à accroître l'impôt des contribuables à revenus moyens n'est pas sans susciter de graves inquiétudes puisque l'écart fiscal qui existe déjà entre les deux pays deviendrait plus prononcé, ce qui aurait pour effet d'accroître l'émigration des employés de la construction. Pour remédier à la situation, il faudrait donc augmenter les traitements et les salaires et contrebalancer de la sorte les majorations d'impôt sur le revenu.

Nous voulons souligner encore une fois qu'il s'agit non seulement des cadres de direction et des cadres professionnels, mais aussi des contre-maîtres, surintendants, travailleurs spécialisés et mécaniciens d'outillage composant l'effectif ouvrier de la plus grosse industrie du Canada qui est en même temps celui qui se ressent le plus de la mobilité des employés.

Il faudrait donc examiner sous cet aspect particulier la proposition visant à accroître l'impôt des contribuables à revenus moyens.

(vi) L'amortissement (allocation de coût en capital) des immobilisations de la construction

a) Les immeubles de location - Catégorie spéciale

L'Association comprend les motifs qui ont amené les auteurs du Livre blanc à proposer l'établissement des catégories distinctes d'amortissement pour chaque immeuble de location d'une valeur de \$50,000 ou plus, mais elle considère



Association submits that the additional proposal to disallow losses resulting from capital cost allowances, interest or property taxes to be deleted from a taxpayer's "other income" is unduly restrictive. For example, if a professional person switches from renting to owning, he would no longer be able to deduct office rental as an expense and should therefore be allowed his expenses of ownership as an equitable replacement, at least to the extent of the lost rental cost.

More importantly, the Association is concerned with the status of a construction developer who may have a number of projects under way simultaneously. It is our submission that the business losses arising from one project should be properly deductible from income arising from a similar project or related activity. To do otherwise would be grossly unfair, if the losses arise from a "loss venture", e.g. property that has lost value due to zoning changes or other action by Government or third parties beyond the control of the taxpayer. To deny such losses being deducted from so-called "other income" would be tantamount to requiring a manufacturer not to deduct losses from a particularly unprofitable product.

The problem of defining "other income" concerns the Association and, rather than trying to specify that construction is excluded, it is suggested that the establishment of a separate capital cost allowance for each building is sufficient action in this regard and that all current costs should be deducted from the income of a particular taxpayer derived from real estate development or related activities.

#### b) Capital Cost Allowances - Rates

Concern has been expressed by members of the Association with respect to the Government's announced intention of reviewing capital cost allowances and to inferences in the White Paper that they are now overly generous. Specific details of the Government's plans regarding

comme indûment restrictive la proposition supplémentaire qui tend à ne pas admettre les pertes découlant des allocations de coût en capital, de l'intérêt ou des impôts fonciers en déduction des "autres revenus" d'un contribuable. Si, par exemple, un professionnel, propriétaire d'un immeuble, décide d'occuper ses locaux plutôt que de les louer, il n'aurait plus le droit de déduire la location de bureaux comme dépense et, par conséquent, il devrait pouvoir déduire, en juste contrepartie, ses dépenses à titre de propriétaire du moins jusqu'à concurrence du coût de location perdu.

Une question encore plus importante qui préoccupe l'Association est celle du promoteur-construteur qui exploite simultanément plusieurs lotissements. Nous soutenons que les pertes commerciales découlant d'un lotissement particulier devraient être déductibles du revenu provenant de lotissement semblable ou d'une activité connexe. Il serait tout à fait injuste d'agir autrement si les pertes découlent d'une initiative déficitaire, par exemple lorsque le terrain a subi une perte de valeur à la suite de modifications apportées aux règlements de zonage ou en raison d'une décision prise par le gouvernement ou par une tierce personne alors que le contribuable n'y peut rien. Ne pas admettre de telles pertes en déduction des prétendus "autres revenus" équivaudrait à refuser à un fabricant la déduction des pertes subies dans le lancement d'un produit qui ne s'est pas vendu.

La définition des "autres revenus" est un problème qui préoccupe l'Association. Plutôt que d'essayer de spécifier que la construction est exclue, nous estimons que l'établissement d'une catégorie distincte d'amortissement pour chaque immeuble est suffisant et que la totalité des dépenses courantes devraient être déduites du revenu que le contribuable tire de ses activités immobilières ou connexes.

b) Les taux d'amortissement (allocation de coût en capital)

Des membres de l'Association voient d'un mauvais oeil l'examen, annoncé par le gouvernement, des taux d'amortissement et les passages du Livre blanc qui laissent entendre que ces taux sont actuellement trop généreux. Les projets du gouvernement en ce qui concerne les taux



capital cost allowances should be made available during the present review of its tax reform proposals in view of the important relationship between these allowances and tax rates, cash flow and capital investment considerations.

(i) Structures and Related Professional Fees

Inasmuch as repairs and maintenance expenses may be written off 100% as operating costs, inadequate capital cost allowances for buildings tend to encourage the penalization of quality in construction specifications in favour of low capital cost and subsequent higher maintenance expenditures. It is submitted that this uneconomical effect is mutually undesirable to the Owners and to the Federal Treasury.

In recent years mechanical and electrical equipment related to the heating, ventilating and air conditioning of buildings and elevators and escalators have comprised an increasingly important factor in the cost of such structures. Similar installations when directly related to production processes would qualify for the 20% capital cost allowance afforded to machinery. Their nature, functions and life expectancy are comparable. Therefore, it is recommended that the mechanical and electrical equipment portions of buildings should qualify for a capital cost allowance of 20%.

On the other hand, expenditures for professional fees, including those of the architectural, engineering and legal professions, made in the design and development of a construction project should be allowed as a business expense rather than be capitalized. The present situation gives rise to inequities. For example, the salaries of designers directly employed by Owners qualify as business expenses whereas competing Owners who engage architects and engineers on a consulting basis must capitalize the fees charged. Accordingly, it is recommended that professional fees involved in the execution of a construction project

d'amortissement devraient être communiqués en détail dans le cadre du présent examen des propositions de réforme fiscale à cause de l'importance des rapports qui existent entre ces amortissements, d'une part, et les taux de l'impôt, le mouvement des fonds et les investissements de capitaux, d'autre part.

(1) Les structures et les honoraires professionnels

Etant donné que les dépenses de réparation et d'entretien sont amortissables à 100 p. 100 à titre de frais d'exploitation, l'insuffisance des allocations de coût en capital en ce qui concerne les bâtiments incite les Maîtres d'ouvrage à réduire au minimum les frais de premier établissement aux dépens de la qualité dans les devis de construction puisque, subséquemment, ils pourront déduire un montant plus élevé au titre des frais d'entretien. Nous estimons que ce résultat peu économique est contraire aux intérêts réciproques des Maîtres d'ouvrage et du Trésor fédéral.

Ces dernières années, les installations mécaniques et électriques se rapportant au chauffage, à la ventilation et à l'acclimatation des immeubles, de même que les ascenseurs et les escalateurs, ont représenté une proportion de plus en plus forte du coût des bâtiments. De telles installations, si elles étaient directement reliées à la production, bénéficieraient de l'amortissement de 20 p. 100 qui est pratiqué dans le cas des machines. L'outillage en question est comparable quant à leur nature, à leur fonction et à leur durée utile. Nous recommandons donc que l'outillage mécanique et électrique intégré aux bâtiments bénéficie d'une allocation de coût en capital de 20 p. 100.

D'autre part, les dépenses afférentes aux honoraires professionnels, y compris les honoraires d'architectes, d'ingénieurs et d'hommes de loi, engagées en vue de la conception et de la mise au point d'un projet de construction, devraient être admises au chapitre des dépenses de l'entreprise et non pas capitalisées. La situation actuelle donne lieu à des injustices. Par exemple, le traitement des ingénieurs ou architectes employés directement par le Maître d'ouvrage peut figurer au chapitre des dépenses de l'entreprise, tandis que les concurrents qui retiennent les services d'architectes ou d'ingénieurs consultants sont tenus de capitaliser les honoraires. Nous recommandons donc que les



should be allowed as current operating expenses of the Owner for the purpose of determining income rather than be considered as a capital cost.

(ii) Construction Equipment and Tools

The same principle applies to construction equipment as to structures with respect to the tendency for inadequate capital cost allowances to encourage repair outlays rather than investment in new and more efficient contractor's plant. Only recently has the annual total of outlays for new construction equipment exceeded the total for construction equipment repair expenditures.

The Association greatly appreciates the action taken by the Federal Government to extend the capital cost allowance rate to 50% for a sizeable group of construction equipment units engaged in the excavation, moving, placing or compacting of earth, rock, concrete or asphalt. However, certain items of a comparable nature still only qualify for the 30% rate. These have been mentioned in several submissions to the Minister of Finance and are summarized in Appendix "C".

In addition, there is a special problem with respect to construction equipment used in remote areas and/or under extremely arduous conditions. In such cases it may well be more economical to abandon or junk the equipment than to pay the cost of return transportation and rehabilitation.

The minor changes in Class 22 required to accommodate the equipment described in the above two paragraphs would have little effect on Federal Government revenues but would be most helpful in assisting the industry's efforts to increase productivity. Therefore, it is recommended that Class 22 of the capital cost allowances be broadened to include flexible tracked vehicles, pick-up and service vehicles, floats and float tractors, trucks etc. used in

honoraires professionnels nécessaires à l'exécution d'un projet de construction soient admis à titre de dépenses d'exploitation aux fins de déterminer le revenu plutôt que d'être considérés comme une dépense en capital du Maître d'ouvrage.

(ii) L'outillage de construction et les outils

Si l'insuffisance des allocations de coût en capital encourage les contribuables à engager des dépenses de réparation plutôt que d'investir, au départ, plus d'argent en installations de meilleure qualité, le même principe s'applique à l'outillage de construction qu'aux structures. Ce n'est que dernièrement que le total annuel des dépenses en nouvel outillage de construction a dépassé le total des dépenses d'entretien de ce même outillage.

L'Association est reconnaissante au gouvernement fédéral d'avoir admis, à l'amortissement de 50 p. 100, un groupe appréciable de machines de construction servant à l'excavation, au déplacement, à la mise en place et au compactage de la terre, de la pierre, du béton ou de l'asphalte. Pourtant, certaines pièces d'outillage comparables ne bénéficient encore que d'un taux de 30 p. 100. Il a été question de celles-ci dans plusieurs mémoires présentés au ministre des Finances et une liste en est donnée à l'Appendice "C".

De plus, l'outillage de construction utilisé dans les régions éloignées et/ou dans des conditions extrêmement ardues présente un problème particulier. Il arrive parfois qu'il est plus économique d'abandonner cet outillage ou de le mettre au rebut que de le remettre en état ou de le faire transporter au point de départ.

Les changements minimes qu'il faudrait apporter à la Catégorie 22 pour tenir compte des situations exposées dans les deux paragraphes précédents n'auraient qu'un effet négligeable sur les recettes du gouvernement fédéral, mais ils contribueraient puissamment à accroître la productivité de l'industrie. Il est donc recommandé que la Catégorie 22 des règlements régissant l'allocation de coût en capital comprenne dorénavant les véhicules à chenilles, les véhicules de cueillette et de service, les plates-formes et tracteurs à plate-forme, les camions et autres machines utilisés dans les carrières,



quarries or pits, pile driving equipment, cranes, aggregate placing equipment, portable asphalt mixing plants and cement mixers and all construction equipment which is abandoned at the end of a project.

Generating sets used by contractors as a main source of power on remote sites are apparently being classified under Class 2 with a capital cost allowance rate of only 6%. Inasmuch as these sets are essentially construction equipment, it is recommended that electrical generating sets, powered by internal combustion engines with a speed of 900 r.p.m. or more, be included in Class 22 or at least in Class 10.

Class 12(h) continues to have a \$100 limit with respect to tools and equipment that may be written off 100% in the year of purchase. This limit fails to recognize the increases in the cost of tools used by on-site workers and the replacement of hand-operated tools by power tools. Moreover, small items of construction equipment -- e.g. pumps -- often are worn out in less than a year. Accordingly, it is recommended that the present \$100 limit under Class 10(h) be extended to cover all small tools and short-life equipment of a value up to \$1,000.

(vii) Reporting of Construction Income for Tax Purposes

Over the years, problems peculiar to the construction industry have developed with respect to the determination of income for tax purposes. The Chairman of the Royal Commission on Taxation in his opening remarks to the Association during the presentation of its brief, stated that in all his years of professional life he had not encountered a problem more difficult than that of determining the actual performance of a construction company at a particular point in time. Recent decisions by the Department of National Revenue with respect to the calculation of "income" on contracts in process have additionally emphasized the dire need for revisions in the Income Tax Act and its administration, as long advocated by the CCA.

le matériel de battage de pieux, les grues, le matériel de mise en place d'agrégats, les groupes mobiles de malaxage de bitume et malaxeurs de ciment, ainsi que tout le matériel de construction qui est mis au rebut à l'achèvement des travaux.

Les groupes électrogènes dont les entrepreneurs se servent dans les endroits isolés comme principale source d'énergie électrique sont apparemment rangés dans la Catégorie 2 et bénéficient d'un taux d'amortissement de seulement 6 p. 100. Comme il s'agit essentiellement d'outillage de construction, nous recommandons que les groupes électrogènes mus par un moteur à combustion interne d'une vitesse de 900 r.p.m. ou plus, soient inclus dans la Catégorie 22 ou, du moins, dans la Catégorie 10.

La Catégorie 12(h) continue de prévoir une limite de \$100 à l'égard des outils et de l'outillage amortissables à 100 p. 100 dans l'année d'achat. Cette limite ne tient pas compte du coût accru des outils servant aux travailleurs en chantier, ni du fait que les outils manuels ont maintenant été remplacés par des outils mécaniques. En outre, de petites pièces d'outillage de construction, comme par exemple les pompes, sont souvent usées en moins d'un an. Il est donc recommandé que la limite actuelle de \$100, prévue par la Catégorie 10(h), soit modifiée de façon à englober les petits outils et le matériel de courte durée d'une valeur allant jusqu'à \$1,000.

(vii) La déclaration du revenu des entrepreneurs aux fins de l'impôt

Depuis des années, des problèmes propres à l'industrie de la construction se sont posés lorsqu'il s'est agi d'établir le revenu des entrepreneurs aux fins de l'impôt. Lorsque l'Association a présenté son mémoire à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, le président de la Commission a ouvert la séance en déclarant que dans toutes ses années d'exercice de sa profession il n'avait pas eu à résoudre un problème aussi difficile que celui qui consiste à établir, à tel ou tel moment, ce que représentent effectivement les opérations d'une compagnie de construction. L'urgence de modifications à apporter à cet égard à la Loi de l'impôt sur le revenu et à ses règlements d'exécution, comme l'Association le préconise depuis longtemps, a été mise en relief par des récentes décisions du ministère du Revenu national concernant le calcul du "revenu" provenant de travaux en cours.



As an administrative procedure, DNR has allowed contractors to elect to use the completed contract method of reporting income on stipulated lump sum contracts of under two years' duration. However, this option is not available with respect to stipulated unit price contracts. Both types of contract are similar with regard to firm prices, risks, etc., although the stipulated unit price contracts have a further complication in that the precise number of units to be executed is not known at the outset. Moreover, inasmuch as the completed contract method is not recognized in the Income Tax Act, taxpayers do not have recourse to the usual appeal procedures.

In view of the above, it is recommended that the completed contract method of reporting income, long approved by the Government, be given legal status in the Act; that it cover both stipulated lump sum and stipulated unit price contracts; and that special provisions be added to accommodate holdback arrangements and other factors impeding the flow of funds to construction companies.

The peculiarities of construction operations are such that the Industry warrants having special provisions in the Income Tax Act, rather than having its members being required to conform to general provisions and procedures that do not fit.

The Association has spent considerable time in developing the precise wording of a proposed Section of the Income Tax Act dealing specifically with the reporting of construction incomes and has engaged counsel to draft such an amendment. The CCA would be pleased to work with officials of the Departments of Finance and Justice with a view to implementing these recommendations by providing them with a copy of its proposed draft and any additional assistance that might be required.

A titre de procédure administrative, le ministère du Revenu national permet aux entrepreneurs d'opter pour la méthode de déclaration du revenu à l'achèvement des travaux dans le cas des contrats à somme forfaitaire stipulée d'une durée de moins de deux ans. Toutefois, cette option n'est pas permise lorsqu'il s'agit de contrats à prix unitaires stipulés. Or, les deux genres de contrats sont semblables en ce qui concerne la fermeté des prix, les risques, etc., bien que le contrat à prix unitaires stipulés comporte une complication supplémentaire en ce que, au départ, le nombre précis d'unités à exécuter n'est pas connu. En outre, comme la Loi de l'impôt sur le revenu ne reconnaît pas la méthode de déclaration à l'achèvement des travaux, les contribuables ne peuvent s'en prévaloir lorsqu'ils interjettent appel des décisions du ministère.

Vu ce qui précède, nous recommandons que la méthode de déclaration du revenu à l'achèvement des travaux, que le gouvernement approuve depuis longtemps, soit consacrée dans la loi; qu'elle s'applique à la fois aux contrats à somme forfaitaire stipulée et aux contrats à prix unitaires stipulés; et que des dispositions spéciales soient édictées pour tenir compte des sommes retenues et des autres facteurs faisant obstacle au mouvement des fonds dans le cas des compagnies de construction.

Les particularités des opérations de construction sont telles qu'elles justifieraient l'adoption de dispositions spéciales dans la Loi de l'impôt sur le revenu qui n'obligeraient plus les membres de l'industrie à se conformer à des dispositions et des procédures générales qui ne lui conviennent pas.

L'Association a engagé un avocat-conseil et a consacré beaucoup de temps à l'élaboration d'un texte qui pourrait figurer comme article de la Loi de l'impôt sur le revenu régissant la déclaration des revenus d'entrepreneur. L'ACC se ferait un plaisir de travailler de concert avec les fonctionnaires du ministère des Finances et du ministère de la Justice à la mise en oeuvre de ces recommandations, en leur fournissant une copie du projet d'article et toute l'aide supplémentaire dont ils pourraient avoir besoin.



(viii) Carry-Back and Carry-Forward of Losses

Experience in the construction industry has shown that one particularly unfortunate project can give rise to losses of a magnitude that cannot be absorbed by the enterprise in the seven-year period (one year backwards and five years forward) provided in Section 27 (1) in the present Income Tax Act. In this respect, the Association endorses the proposal by the Royal Commission on Taxation, that losses be allowed to be carried forward indefinitely. However, we urge that losses be allowed a carry-back of five years rather than the two-year limit proposed by the Carter Commission. Due to changing areas of activity of individual construction companies within groups etc., the restrictive carry-back period can and does cause hardship, particularly when the losses show up during a review at a date in time which precludes remedial action.

(ix) Consolidated Tax Returns

The proposal in the White Paper that appears to allow a family of closely-held firms to be a partnership, and thus submit a consolidated tax return, is desirable and should be implemented.

Moreover, the Association recommends that the Income Tax Act should contain a provision allowing for consolidated tax returns for related corporations generally.

(x) Association Convention Expenses and Investment Income

The White Paper's proposal that costs incurred by those attending conventions should be disallowed as a business expense for income tax purposes has general application and therefore does not perhaps fall within the intent of this Brief to concentrate on those items which have special significance to the construction industry. And yet, the reaction from the Association's membership to this proposal has been so adverse and universal that the matter must obviously and properly be brought to the Committee's attention.

(viii) Report des pertes aux années antérieures et ultérieures

L'expérience a démontré à l'industrie de la construction qu'un projet particulièrement défavorable peut fort bien occasionner des pertes d'une telle ampleur que l'entreprise ne peut les absorber pendant la période de sept ans (un an en arrière et cinq ans en avant) qui est prévue à l'article 27(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu. A cet égard, l'Association fait sienne la proposition de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, à savoir que les pertes puissent être reportées en avant pendant une période indéfinie. Nous recommandons, toutefois, que les pertes puissent être reportées en arrière pendant cinq ans plutôt que pendant deux ans comme le propose la Commission Carter. L'évolution de l'activité des compagnies individuelles de construction à l'intérieur d'un groupement, etc. fait qu'une limitation du report en arrière peut occasionner des difficultés, surtout lorsque les pertes surgissent à un moment où il est impossible d'y remédier.

(ix) Déclarations consolidées d'impôt

La proposition du Livre blanc qui semble permettre à un groupe d'entreprises fermées d'être une société en nom collectif et de pouvoir présenter une déclaration d'impôt consolidée est bien fondée et devrait être retenue.

L'Association recommande en outre qu'une disposition soit ajoutée à la Loi de l'impôt sur le revenu pour permettre la production de déclarations consolidées, de façon générale, par toutes les corporations apparentées.

(x) Les dépenses de congrès et les revenus de placement d'association

La proposition du Livre blanc voulant que les dépenses des délégués aux congrès ne soient plus admises au chapitre des dépenses d'affaires, aux fins de l'impôt sur le revenu, est d'application générale et par conséquent ne devrait peut-être pas entrer dans le cadre du présent mémoire qui veut s'en tenir aux questions intéressant particulièrement l'industrie de la construction. Pourtant, la réaction des membres de l'Association devant cette proposition a été tellement négative et tellement unanime que la question doit évidemment et justement être portée à l'attention du comité.



The proposal is of great concern to the CCA with respect to its future effectiveness. The Association's annual conventions are by far its most important event in the year. Convention attendance would undoubtedly drop very substantially if the Government, in effect, doubled the cost to companies of having their representatives attend. Such a policy would be in direct conflict with Government policies and outlays designed to increase industrial efficiency and productivity.

In the case of the CCA, the annual conventions are deliberately held in late January or early February -- i.e. at a time when construction industry executives can best get away from their businesses. The recent convention held in Edmonton, February 5 - 11, 1970, comprised a comprehensive week of concentrated business and educational programs, attended by delegates from all ten Provinces and from both Territories. It might be added that a good number of senior Federal officials participated in this program and that full use was made of the convention as a medium whereby Government programs and policies were described to and discussed with a nation-wide construction audience.

Conventions, then, enable CCA members to learn about new development and trends and relate them to the operations of their own businesses -- to formulate policies that will help the industry to operate more efficiently and economically -- to make business contacts with many in the industry -- to "talk shop" with construction men from throughout the country (men who may have encountered a similar problem but aren't competitors and are willing to share the benefit of their experience). These are among the reasons why conventions make good business sense to both the delegates and to the economy as a whole.

Important by-products of conventions include the bolstering of Canada's convention and travel trades and helping to develop a Canadian identity. For example, if convention

Cette proposition porte l'ACC à se poser des questions sur le rôle que l'avenir lui réserve. Le congrès annuel de l'Association est de beaucoup l'événement marquant de l'année. La participation aux congrès baisserait sensiblement si le gouvernement faisait en sorte de doubler le coût, pour les compagnies, d'y envoyer des représentants. Une telle mesure serait carrément contraire aux programmes du gouvernement et neutraliserait les dépenses qu'il engage pour promouvoir l'efficacité et la productivité industrielles.

L'ACC tient délibérément son congrès annuel fin janvier ou début février - à un moment de l'année où les cadres de la construction peuvent le plus facilement se dégager de leurs affaires. Le dernier congrès, tenu à Edmonton du 5 au 11 février 1970, a été une semaine bien remplie de séances d'affaires et de programmes instructifs auxquels ont participé des délégués venus des dix provinces et des deux Territoires. Il convient d'ajouter que le congrès a fourni à un nombre imposant de hauts fonctionnaires fédéraux l'occasion d'exposer les programmes et les politiques du gouvernement et d'échanger des points de vue avec des constructeurs d'un océan à l'autre.

Les congrès permettent aux membres de l'ACC de se familiariser avec les tendances et les techniques nouvelles et de les relier à l'exploitation de leurs propres entreprises - de formuler les principes qui aideront l'industrie à fonctionner plus efficacement et économiquement - de faire connaissance avec leurs collègues de l'industrie - de causer "affaires" avec des constructeurs de toutes les parties du pays (c'est-à-dire avec ceux qui partagent leurs problèmes mais qui, n'étant pas leurs concurrents, sont disposés à les faire profiter de leur expérience). Autant de raisons pour lesquelles les congrès profitent autant aux délégués qu'à l'économie toute entière.

Deux importants sous-produits des congrès sont l'appoint qu'en reçoit l'industrie du tourisme et leur apport au développement d'une identité canadienne. Si, par exemple, la participation aux congrès cessait d'être une dépense déductible en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, l'ACC serait tentée de tenir tous ses congrès à Toronto ou à Montréal, où sont situés le gros des délégués, plutôt que de les disperser à travers le Canada autant que possible pour que les membres de toutes les régions aient, à tour de rôle, la chance d'y participer.



attendance was not allowed as a business expense under the Income Tax Act, the CCA would tend to hold all of its Conventions in Toronto or Montreal, where most of the potential delegates are located, rather than to follow its policy of taking its conventions to centres throughout the country so that members in other regions may more easily participate every so often.

In summary, the Association believes that there are already sufficient safeguards in the Income Tax Act and its regulations to prevent abuse in the form of improper charging to business expense of those incurred under the headings of conventions, travel or entertainment generally. The implementation of the White Paper's proposal in this regard would seriously reduce the effectiveness of industry associations and other organizations holding conventions and the ability of their respective members to develop business and to improve their efficiency.

It is similarly recommended that the proposal in the White Paper that trade associations' investment income be taxed be withdrawn. In this regard, it is pointed out that non-profit organizations budget in general to balance their revenues and expenditures, but not necessarily in every year.

Revenues are subject to fluctuations and conditions may quickly develop which indicate the desirability of making sizeable outlays not anticipated at the time annual fee schedules are set. These factors have led to the general recommendation that it is prudent for associations to endeavour to accumulate a reserve equal to at least a year's average outlay.

Once again using the CCA's experience as an example, the Association earned some investment income during 1969 but this was exceeded by more than four times by the year's operating deficit which in turn was financed from surplus funds. Had it not been for the latter, the Association might well have hesitated to sponsor the Canadian Inquiry on Construction Labour Relations.

Bref, l'Association est convaincue que la Loi de l'impôt et ses règlements d'exécution protègent déjà suffisamment le fisc contre les abus auxquels peuvent donner lieu les dépenses de congrès, de voyages et, de façon générale, les frais de représentation. La mise en oeuvre de cette proposition diminuerait sérieusement l'utilité des associations professionnelles et autres qui organisent des congrès et limiterait la possibilité, pour leurs membres, d'augmenter leur chiffre d'affaires et d'améliorer leurs méthodes.

Nous recommandons au même titre le retrait de la proposition du Livre blanc qui voudrait faire imposer le revenu de placement des associations professionnelles. Nous tenons à souligner que les organisations sans but lucratif réussissent règle générale, mais pas toujours, à équilibrer leurs revenus et dépenses.

Les recettes de ces associations varient d'une année à l'autre et des situations peuvent se présenter subitement qui les obligent à consentir de fortes dépenses qui n'ont pas été prévues lors de l'établissement des cotisations annuelles. En raison de ces facteurs, la prudence conseille généralement aux associations d'accumuler, dans la mesure du possible, une réserve au moins égale aux dépenses moyennes d'une année entière.

Pour citer encore une fois l'exemple de l'ACC, nous voulons signaler que le revenu de placement de l'Association en 1969 a représenté à peine le quart de son déficit courant, lequel a été couvert au moyen de fonds excédentaires. Sans ces fonds, l'Association aurait certainement hésité à patronner l'Enquête sur les Relations du Travail dans la Construction.

Pour être reconnues comme non imposables, les organisations doivent répondre à certaines conditions. Bon nombre d'entre elles tirent



Organizations which have been granted a non-taxable status have to meet certain prerequisites in order to qualify. Many of them obtain income from a variety of sources to enable them to perform the functions that entitle them to be a non-profit organization. Action which would subject one source of income to tax would serve to reduce the ability of the organization to execute its appointed role. This proposal should therefore not be implemented.

(xi) Valuation of Goodwill

The proposal to subject 40% of the proceeds received for goodwill in the first year of the new tax system gives rise to the very genuine concern that, in particular instances, this will amount to very onerous retroactive taxation. For example, the Association cannot agree that goodwill which may have been building up in a company for a generation or two will necessarily be enhanced by 40% just because the purchaser would be able to write the cost of this asset down at 10% per year, as proposed in the White Paper with respect to goodwill and other "Nothings".

The figure proposed by the Government appears to be relatively arbitrary and, in our opinion, unduly high. It is therefore suggested that, in order to avoid retroactive taxation, the percentage deemed to be subject to taxation on the receipts for goodwill be brought down to a figure more in keeping with the write-off proposed to be allowed to the purchaser.

(xii) Advance Tax Rulings on Proposed Business Transactions

Tax implications are frequently a major factor with respect to contemplated business deals such as acquisitions, mergers, etc. It should be possible to obtain prior rulings on the Government's point of view on the resultant tax effects of proposed transactions of this

des revenus de diverses provenances, et ces mêmes revenus leur permettent d'exercer les fonctions qui font d'elles des organisations sans but lucratif. L'assujettissement à l'impôt d'une de leurs sources de revenu diminuerait la capacité des organisations de jouer effectivement leur rôle. Il ne faudrait donc pas donner suite à cette proposition.

(xi) Evaluation de l'achalandage

La proposition d'assujettir le produit de l'achalandage à un impôt de 40 p. 100 dans la première année du nouveau régime fiscal fait craindre, non sans raison, qu'en certains cas cette mesure n'entraîne de lourds impôts rétroactifs. Par exemple, l'Association ne peut admettre que la clientèle qu'une compagnie édifie depuis une génération ou deux vaudra nécessairement 40 p. 100 de plus parce que l'acheteur pourra en amortir le coût à raison de 10 p. 100 par année, ainsi que le propose le Livre blanc à la rubrique "Eléments incorporels".

Le chiffre que propose le gouvernement nous semble non seulement arbitraire, mais exagéré. Pour éviter toute imposition rétroactive, nous proposons que le pourcentage censé être assujéti à l'impôt du produit de l'achalandage soit ramené à un chiffre plus conforme à l'amortissement qui sera accordé à l'acheteur.

(xii) Décisions par anticipation en ce qui concerne  
les transactions envisagées

Il arrive fréquemment que le facteur déterminant des projets d'acquisitions ou de fusions d'entreprises soit les répercussions d'ordre fiscal de la transaction. Il devrait être possible de connaître d'avance le point de vue du gouvernement quant aux répercussions fiscales des opérations de cette nature. (Pour décourager les demandes inutiles, il conviendrait d'exiger un droit raisonnable à cet égard.) Les revisions



nature. (A reasonable fee would be in order, so as to discourage frivolous applications for rulings). Action in this regard is all the more important in view of the pending revisions to the Income Tax Act and Canada Corporations Act.

It is therefore recommended that administrative procedures be streamlined so as to provide for prior rulings on the resultant tax effects of proposed business transactions.

In addition, as suggested by the Minister of Finance, it is incumbent upon businessmen to engage in estate planning so as to ensure the most favourable distribution of the estate and continuation of the enterprise. Here again, it is essential that advance rulings on possible tax factors are known when the estate plan is drawn up.

(xiii) Desirable Revisions to Federal Excise Tax Act

The White Paper states that sales tax reform will have to wait until the income tax reforms have been dealt with. The Association wishes to stress that its main recommendations concerning the Federal sales tax do not constitute "reform". In essence, they seek to attain for construction items conformity in treatment under the Excise Tax Act with those of other industries. Action in this regard would have a positive anti-inflationary effect.

a) Construction Production Equipment and Materials

Sales tax on the construction industry's production equipment and on construction materials constitutes a tax on capital investment. Its undesirability has been recognized by previous Federal Governments.

All other industries are exempted from paying the Federal sales tax with respect to their production equipment. All construction equipment, however, bears the full 12% tax at the manufacturer's level. Bearing in mind that new, more efficient production equipment is the construction industry's main medium for increased productivity, it is recommended that

prochaines de la Loi de l'impôt sur le revenu et de la Loi canadienne sur les corporations font qu'il importe encore davantage de donner suite à cette recommandation.

Nous recommandons par conséquent la mise à jour des procédures administratives de façon que des décisions puissent être rendues d'avance sur les répercussions des opérations envisagées.

En outre, pour suivre les conseils du ministre des Finances, il incombe aux hommes d'affaires de planifier leur succession afin d'assurer la meilleure répartition des biens et la survivance de l'entreprise. C'est d'ailleurs au moment où l'on prépare sa succession qu'il importe d'obtenir d'avance des décisions sur ses problèmes fiscaux.

(xiii) Revisions à apporter à la Loi fédérale sur la taxe d'accise

Il est dit dans le Livre blanc que la réforme de la taxe de vente devra céder le pas à la réforme de l'impôt sur le revenu. L'Association tient à souligner que ses principales recommandations en ce qui concerne la taxe fédérale de vente ne constituent pas une "réforme". Elles visent essentiellement à obtenir pour la construction le même traitement, en vertu de la Loi sur la taxe d'accise, que les autres industries. Cette recommandation, si elle était acceptée, aurait un effet nettement anti-inflationniste.

a) L'outillage de production et les matériaux de construction

La taxe de vente sur l'outillage de production de l'industrie de la construction et sur les matériaux de construction constitue un impôt sur les investissements. Divers gouvernements précédents en ont reconnu le caractère inopportun.

Toutes les autres industries sont exemptées de la taxe fédérale de vente sur leur outillage de production, alors que la totalité de l'outillage de la construction supporte le plein impôt de 12 p. 100 au niveau du fabricant. Conscients que c'est par un outillage plus efficace que l'industrie de la construction parviendra à accroître sa productivité, nous recommandons



all construction equipment be exempted from the 12% Federal sales tax, in conformity to the exemption afforded to all other industries for their production equipment.

The Royal Commission on Taxation stated that there is "neither economic nor social justification for the taxation of building materials". If revenue considerations do not allow the complete repeal of this impost on construction items, consideration should be given to granting relief by rebate on additional types of construction projects, such as is now afforded to schools, hospitals and certain other institutional buildings. It will be recalled that the Carter Commission gave top priority in this respect to materials used in the construction of producer goods projects.

Nor is it correct to assume that the Federal Government is merely "taking money from one pocket and putting it in another" with respect to its public works projects, housing projects financed largely or wholly with Federal funds, and other projects receiving Federal grants. The 11% or 12% Federal sales tax which the Federal Government collects on construction materials at the manufacturer's level may well pyramid to 15% or more by the time the materials are installed on the job-site. The taxpayers pay the difference.

The proposed Federal sales tax rebate system is very flexible in that relief can be given to certain types of project and/or certain regions of the country. In summary, it is recommended that the Federal Government exempt all construction materials as soon as possible and, if this must be achieved in stages, afford relief by rebate on additional selected categories of project.

b) Prefabricated Construction Items and Components

Section 29(2b) of the Excise Tax Act is incomplete in its coverage and therefore acts as a deterrent to the industry's endeavours to improve productivity and reduce costs by means of increased prefabrication. The Section also causes inequities and administrative confusion by

que cet outillage bénéficie en totalité de l'exemption de la taxe fédérale de vente de 12 p. 100 et que la construction soit ainsi traitée sur le même pied que toutes les autres industries.

La Commission royale d'enquête sur la fiscalité a déclaré que "l'imposition des matériaux de construction n'est pas justifiée par des considérations d'ordre économique ou social". Si pour des motifs budgétaires il est impossible d'abroger purement et simplement cet impôt sur tout le matériel de construction, il faudrait songer à en exonérer certains genres de travaux de construction comme cela se pratique déjà dans le cas des bâtiments d'écoles, d'hôpitaux et de certaines autres institutions. On se souviendra que la Commission Carter a recommandé que la priorité à cet égard soit accordée aux matériaux qui entrent dans la construction des biens de production.

Il n'est pas, non plus, exact de supposer que le gouvernement fédéral ne fait que "prendre de l'argent dans une poche pour le mettre dans une autre" lorsqu'il s'agit de travaux publics, de projets d'habitations financés en tout ou en partie par des fonds fédéraux, et d'autres travaux subventionnés par le gouvernement fédéral. La taxe fédérale de vente de 11 p. 100 ou de 12 p. 100 qui est perçue sur les matériaux de construction, au stade du fabricant, se sera peut-être élevée à 15 p. 100 ou plus une fois les matériaux rendus à pied d'oeuvre. Les contribuables paient la différence.

Le système proposé de rabais de la taxe fédérale de vente est très souple puisqu'il permet de dégrever certains genres de travaux et(ou) certaines parties du pays. Bref, nous recommandons que le gouvernement fédéral exempte tous les matériaux de construction le plus tôt possible. S'il est nécessaire que cette exemption soit réalisée par étapes, nous proposons que des travaux choisis soient graduellement admis au rabais.

#### b) Eléments et articles préfabriqués de construction

L'article 29(2b) de la Loi sur la taxe d'accise, à cause du caractère incomplet de son champ d'application, empêche l'industrie d'améliorer la productivité et de réduire les prix de revient par un recours



providing that certain manufacturers are not deemed to be manufacturers for the purposes of the Act. Pending the complete exemption of all construction items, it is recommended that Section 29(2b) be amended to include all prefabricated construction items and components; and to provide that the goods involved are taxable at the manufacturer's material purchase cost.

c) Anti-Pollution Equipment

Anomalies exist with regard to the Federal sales tax treatment of pollution control equipment. For example, Municipalities have been granted an exemption for sewerage and drainage systems, but not for water filtration plants.

Moreover, Industry is eligible for a sales tax exemption for installations carrying waste, but not for anti-pollution equipment. In other words, if a factory installs a pipe which carries industrial waste into a river, the pipe and pumps are tax-free but if the company installs anti-pollution equipment to cleanse the waste before it goes into the river, the installation is taxable!

Then again, equipment which is placed on factory chimneys to take waste particles out of the air is only exempt from Federal sales tax if the removed particles are subsequently sold -- i.e. if the equipment is part of a production process. If there is no market for the salvaged materials and the equipment is installed solely as an anti-pollution measure, then it bears the full tax. An example within the construction industry in this regard is the smoke from asphalt plants used for paving operations.

Bearing in mind the cost of pollution control equipment and the high priority for its installation, it is recommended that the Federal sales tax exemptions now afforded to some types of anti-pollution equipment be extended to all such pollution control facilities.

accru à la préfabrication. Cet article crée des injustices et des complications administratives puisqu'il dispose que certains fabricants ne sont pas censés être des fabricants aux fins de la loi. En attendant que tous les articles de construction soient exemptés, nous recommandons que l'article 29(2b) soit modifié de façon à inclure tous les articles et éléments préfabriqués de construction. Nous recommandons, enfin, qu'en vertu de cet article les biens soient imposables au prix auquel les fabricants achètent les matériaux.

c) Le matériel anti-pollution

L'imposition d'une taxe fédérale de vente sur les installations de lutte contre la pollution donne lieu à des anomalies. Par exemple, les municipalités ont droit à une exemption pour leurs réseaux d'égout et de drainage, mais non pas pour leurs usines de filtration.

En outre, l'industrie a droit à une exemption de taxe de vente au titre des installations d'égout, mais non au titre du matériel anti-pollution. Autrement dit, si une usine installe une canalisation qui amène des eaux vannes à une rivière, les tuyaux et les pompes ne sont pas imposables, mais si la même compagnie installe du matériel anti-pollution pour purifier les eaux vannes avant qu'elles se rendent à la rivière, ce matériel est imposable.

Autre point. Le matériel de fumivorté installé sur les cheminées d'usine pour supprimer les particules de fumée n'est exempté de la taxe fédérale de vente que si les particules sont subséquentement vendues. Si les matériaux récupérés ne trouvent pas de marché et que le matériel ne soit installé que comme mesure anti-pollution, il est alors imposable en entier. Un exemple propre à l'industrie de la construction à cet égard est la fumée des installations d'asphalte servant aux opérations de pavage.

Compte tenu du coût du matériel anti-pollution et de la haute priorité qu'il devrait commander, nous recommandons que les mêmes exemptions de taxe fédérale de vente qui sont maintenant accordées à certain matériel anti-pollution soient dorénavant appliquées à toutes les installations du même genre.



d) Responsibility for Exemption Certificates

The Excise Tax Act holds the vendor responsible for any sales tax liability arising from the improper use of exemption certificates by purchasers. It is unreasonable to expect vendors to detect false declarations in this regard or to take court action if it has to be proven that customers falsely represented that the goods were to be used for tax-exempt purposes. Accordingly, it is recommended that the Act be amended to permit such certificates to be made out by the purchaser to the Crown, with a copy for the vendor, thereby making the purchaser responsible for his statements, rather than an innocent third party.

d) Responsabilité en matière de certificats d'exemption

La Loi sur la taxe d'accise tient le vendeur responsable du montant de toute taxe de vente résultant du mésusage des certificats d'exemption par les acheteurs. Il n'est pas raisonnable de s'attendre que les vendeurs découvrent les fausses déclarations qui leur sont faites ou qu'ils prennent des poursuites s'il a été prouvé que leurs clients ont fausement prétendu que les biens devaient servir à des fins exemptes de la taxe. Il est donc recommandé que la loi soit modifiée de façon à permettre que l'acheteur établisse ces certificats au nom de la Couronne, avec copie au vendeur, de sorte que l'acheteur soit responsable des déclarations qu'il fait et non pas une tierce partie qui agit de bonne foi.



APPENDIX "A"MEMBER ASSOCIATIONS OF THE CANADIAN CONSTRUCTION ASSOCIATION  
AND LOCATIONS OF THEIR HEADQUARTERSNewfoundland

St. John's	Newfoundland & Labrador Construction Association Newfoundland & Labrador Road Builders Association
------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------

Nova Scotia

Halifax	Construction Association of Nova Scotia Nova Scotia Road Builders' Association
Sydney	Construction Association of Nova Scotia - Cape Breton Branch

Prince Edward Island

Charlottetown	Prince Edward Island Construction Association
Summerside	Prince Edward Island Road Builders' Association

New Brunswick

Bathurst	Northeastern (N.B.) Construction Association
Edmundston	Edmundston Construction Association
Fredericton	Fredericton Construction Association New Brunswick Council of Construction Associations Road Builders' Association of New Brunswick
Moncton	Moncton Construction Association
Saint John	Saint John Construction Association

Québec

Chicoutimi	Association des Constructeurs Saguenay-Lac St. Jean
Drummondville	L'Association Patronale des Constructeurs du Diocèse de Nicolet
Granby	L'Association des Entrepreneurs en Construction de Brôme-Missisquoi-Shefford
Hull	Association des Constructeurs du District de Hull et de L'Ouest du Québec
Montreal	Canadian Institute of Plumbing & Heating Canadian Roofing Contractors' Association Corporation of Master Electricians of Quebec Montreal Construction Association Quebec Concrete Association

## APPENDICE "A"

ASSOCIATIONS MEMBRES DE L'ASSOCIATION CANADIENNE DE LA CONSTRUCTION  
ET EMPLACEMENT DE LEUR SIÈGE SOCIAL

## Terre-Neuve

Saint-Jean Association de la Construction de Terre-Neuve et  
du Labrador  
Association des Constructeurs de routes de Terre-  
Neuve et du Labrador

## Nouvelle-Ecosse

Halifax	Association de la Construction de la Nouvelle-Ecosse Association des Constructeurs de routes de la Nouvelle-Ecosse
Sydney	Association de la Construction de la Nouvelle-Ecosse - Succursale du Cap Breton

Ile du Prince-Edouard

Charlottetown	Association de la Construction de l'Ile du Prince-Edouard
Summerside	Association des Constructeurs de routes de l'Ile du Prince-Edouard

Nouveau-Brunswick

Bathurst	Northeastern (N.B.) Construction Association
Edmundston	Association de la Construction d'Edmundston
Fredericton	Association de la Construction de Fredericton
	New Brunswick Council of Construction Associations
	Association des Constructeurs de routes du Nouveau-Brunswick
Moncton	Association de la Construction de Moncton
Saint-Jean	Association de la Construction de Saint-Jean

## Québec

Chicoutimi	Association des Constructeurs Saguenay-Lac St-Jean
Drummondville	L'Association Patronale des Constructeurs du Diocèse de Nicolet
Granby	L'Association des Entrepreneurs en Construction de Brôme-Missisquoi-Shefford
Hull	Association des Constructeurs du District de Hull et de l'Ouest du Québec
Montréal	Institut Canadien de Plomberie et Chauffage Association Canadienne des Entrepreneurs en Couverture Corporation des Maîtres Electriciens du Québec Association de la Construction de Montréal Association de Béton du Québec



Québec (cont'd)

Noranda	Western Quebec Construction Association
Québec	Association de la Construction de Québec
	La Fédération de la Construction du Québec
	Quebec Road Builders' and Heavy Construction Association
St-Hyacinthe	L'Association des Constructeurs St-Hyacinthe
Sherbrooke	L'Association des Constructeurs des Cantons de l'Est
Trois Rivières	L'Association des Constructeurs de la Mauricie

Ontario

Barrie	Barrie Builders' Exchange Service
Belleville	Quinte Construction Association
Chatham	Chatham Builders' Exchange
Guelph	Guelph Construction Association
Hamilton	Hamilton Construction Association
Kingston	Kingston Builders' Exchange
Kitchener	Kitchener-Waterloo Construction Association
Leamington	Builders' Exchange of Leamington
Lindsay	Lindsay and District Construction Association
London	London & District Construction Association
Orillia	Orillia District Builders' Exchange
Oshawa	Oshawa & District Construction Exchange
Ottawa	Canadian Association of Equipment Distributors
	Canadian Builders' Supply Association
	Ottawa Construction Association
	Portland Cement Association
Peterborough	Peterborough District Construction Exchange
St. Catharines	Niagara Construction Association
St. Thomas	St. Thomas & Elgin Builders' Exchange
Sarnia	Sarnia Construction Association
Sault Ste. Marie	Sault Ste. Marie Builders' Exchange
Sudbury	Sudbury Construction Association
Thunder Bay	Construction Association of Thunder Bay
Toronto	Aggregate Producers Association of Ontario
	Canadian Association of Painting and Decorating Contractors
	Canadian Automatic Sprinkler Association
	Canadian Institute of Steel Construction
	Canadian Plumbing & Mechanical Contractors Association
	Canadian Prestressed Concrete Institute
	Canadian Sheet Steel Building Institute
	Canadian Structural Clay Association
	Construction Industry Credit Bureau, CCMA

Québec (suite)

Noranda	Association des Constructeurs de l'Ouest du Québec
Québec	Association de la Construction de Québec
	La Fédération de la Construction du Québec
	Association des Constructeurs de routes et de gros ouvrages du Québec
St-Hyacinthe	L'Association des Constructeurs St-Hyacinthe
Sherbrooke	L'Association des Constructeurs des Cantons de l'Est
Trois-Rivières	L'Association des Constructeurs de la Mauricie

Ontario

Barrie	Barrie Builders' Exchange Service
Belleville	Association de la Construction Quinte
Chatham	Chatham Builders' Exchange
Guelph	Association de la Construction de Guelph
Hamilton	Association de la Construction d'Hamilton
Kingston	Kingston Builders' Exchange
Kitchener	Association de la Construction de Kitchener-Waterloo
Leamington	Builders' Exchange of Leamington
Lindsay	Lindsay and District Construction Association
London	London & District Construction Association
Orillia	Orillia District Builders' Exchange
Oshawa	Oshawa & District Construction Exchange
Ottawa	Association Canadienne de Distributeurs d'Équipement
	Association Canadienne des Marchands de Matériaux de Construction
	Association de la Construction d'Ottawa
	Portland Cement Association
Peterborough	Peterborough District Construction Exchange
St. Catharines	Association de la Construction de Niagara
St. Thomas	St. Thomas & Elgin Builders' Exchange
Sarnia	Association de la Construction de Sarnia
Sault Ste-Marie	Sault Ste-Marie Builders' Exchange
Sudbury	Association de la Construction de Sudbury
Thunder Bay	Association de la Construction de Thunder Bay
Toronto	Aggregate Producers Association of Ontario
	Canadian Association of Painting and Decorating Contractors
	Canadian Automatic Sprinkler Association
	Canadian Institute of Steel Construction
	Canadian Plumbing & Mechanical Contractors Association
	Canadian Prestressed Concrete Institute
	Canadian Sheet Steel Building Institute
	Canadian Structural Clay Association
	Construction Industry Credit Bureau, CCMA



Ontario (cont'd)

## Toronto (cont'd)

Electrical Contractors Association of Ontario  
 Mechanical Contractors Association of Toronto  
 Metropolitan Toronto Sewer & Watermain Contractors Association  
 National Concrete Producers Association  
 Ontario Federation of Construction Associations  
 Ontario General Contractors' Association  
 Ontario Refrigeration & Air Conditioning Contractors Association  
 Ontario Road Builders' Association  
 Ready-Mixed Concrete Association of Ontario  
 Terrazzo, Tile & Marble Association of Canada  
 The Insurance Bureau of Canada  
 Thermal Insulation Association of Canada  
 Toronto Construction Association  
 Toronto & District Excavators Association  
 Windsor Construction Association

## Windsor

Manitoba

Brandon  
 Winnipeg

Brandon Builders' Exchange  
 Manitoba Concrete Products Association  
 Roadbuilders & Heavy Construction Association of Manitoba  
 Winnipeg Builders' Exchange

Saskatchewan

Moose Jaw  
 Prince Albert  
 Regina

Moose Jaw Construction Association  
 Prince Albert Construction Association  
 Prairie Road Builders' Association  
 Regina Construction Association  
 Road Builders & Heavy Construction Association  
 of Saskatchewan

Saskatoon  
 Swift Current

Saskatchewan Construction Association  
 Saskatoon Construction Association  
 Swift Current Construction Association

Alberta

Calgary  
 Edmonton

Calgary Construction Association  
 Alberta Construction Association  
 Alberta Road Builders' Association  
 Edmonton Construction Association  
 Grande Prairie Construction Association  
 Lethbridge Construction Association

Grande Prairie  
 Lethbridge

Ontario (suite)

## Toronto (suite)

Electrical Contractors Association of Ontario  
 Mechanical Contractors Association of Toronto  
 Metropolitan Toronto Sewer & Watermain Contractors Association  
 L'Association nationale des Producteurs de Béton  
 La Fédération des Associations de Construction de l'Ontario  
 Association des Entrepreneurs généraux de l'Ontario  
 Ontario Refrigeration & Air Conditioning Contractors Association  
 Association des Constructeurs de routes de l'Ontario  
 Ready-Mixed Concrete Association of Ontario  
 L'Association Canadienne de Terrazzo, Tuile et Marbre  
 The Insurance Bureau of Canada  
 Thermal Insulation Association of Canada  
 Association de la Construction de Toronto  
 Toronto & District Excavators Association  
 Association de la Construction de Windsor

## Windsor

ManitobaBrandon  
Winnipeg

Brandon Builders' Exchange  
 Manitoba Concrete Products Association  
 Association des Constructeurs de routes et de gros ouvrages du Manitoba  
 Winnipeg Builders' Exchange

SaskatchewanMoose Jaw  
Prince Albert  
Regina

Association de la Construction de Moose Jaw  
 Association de la Construction de Prince Albert  
 Association des Constructeurs de routes des Prairies  
 Association de la Construction de Regina  
 Association des Constructeurs de routes et de gros ouvrages de la Saskatchewan

Saskatoon  
Swift Current

Association de la Construction de la Saskatchewan  
 Association de la Construction de Saskatoon  
 Association de la Construction de Swift Current

AlbertaCalgary  
Edmonton

Association de la Construction de Calgary  
 Association de la Construction de l'Alberta  
 Association des Constructeurs de routes de l'Alberta  
 Association de la Construction d'Edmonton  
 Association de la Construction de Grande Prairie  
 Association de la Construction de Lethbridge

Grande Prairie  
Lethbridge



Alberta (cont'd)

Lloydminster  
Medicine Hat  
Peace River  
Red Deer

Lloydminster Construction Association  
Medicine Hat Construction Association  
Peace River Construction Association  
Red Deer Construction Association

British Columbia

Dawson Creek  
Kamloops  
Prince George  
Vancouver

Dawson Creek - Fort St. John Construction Associations  
Southern Interior Construction Association  
Prince George Construction Association  
Amalgamated Construction Association of British Columbia  
British Columbia Construction Association  
British Columbia Road Builders Association  
Electrical Contractors Association of British Columbia  
Master Sheet Metal & Roofing Contractors Association of B.C.  
Pipeline Contractors Association of Canada  
Amalgamated Construction Association of British Columbia  
- Victoria Branch

Victoria

Yukon Territory

Whitehorse

Yukon Builders' Exchange & Construction Association

Alberta (suite)

Lloydminster	Association de la Construction de Lloydminster
Medicine Hat	Association de la Construction de Medicine Hat
Peace River	Association de la Construction de Peace River
Red Deer	Association de la Construction de Red Deer

Colombie-Britannique

Dawson Creek	Associations de la Construction de Dawson-Creek - Fort St-Jean
Kamloops	Southern Interior Construction Association
Prince George	Association de la Construction de Prince George
Vancouver	Amalgamated Construction Association of British Columbia Association de la Construction de la Colombie- Britannique Association des Constructeurs de routes de la Colombie-Britannique Electrical Contractors Association of British Columbia Master Sheet Metal & Roofing Contractors Association of B.C. Pipeline Contractors Association of Canada
Victoria	Amalgamated Construction Association of British Columbia - Victoria Branch

Territoire du Yukon

Whitehorse	Yukon Builders' Exchange & Construction Association
------------	-----------------------------------------------------



APPENDIX "B"

## CANADIAN CONSTRUCTION ASSOCIATION

CONSTRUCTION HOUSE, 151 O'CONNOR ST.,  
OTTAWA 4, CANADA  
AREA CODE 613/236-9455

YOUR FILE \_\_\_\_\_

OUR FILE 214

April 30, 1969.

Hon. Salter A. Hayden, Chairman,  
and Members of the Banking, Trade  
& Commerce Committee,  
The Senate,  
Parliament Buildings,  
Ottawa 4, Canada.

Honourable Senators:

Re: Bill C-165, Estate & Gift Taxes

The Canadian Construction Association very much appreciates the opportunity of presenting its views on the above-mentioned Bill in the appended Brief. The matter is of widespread and very special concern to our Members.

The Construction Industry is Canada's largest. Virtually all construction companies, equipment distributors and builders' supply firms are family or closely-held concerns. Moreover, firms in our industry are typically short on liquid assets. This combination of factors has meant that members of the construction industry have found estate taxes and succession duties especially onerous.

The Association has stressed many times in the past the deleterious effect that death duties have on the growth and continuation of family firms and on initiative and enterprise generally. When the Budget was introduced last October, the CCA immediately expressed its appreciation of the exemption of spouses from estate taxes but also its grave concern at the increased taxes that would have to be paid in the case of many estates due to the application of higher rates on much smaller estates and the integration of estate and gift taxes. A series of representations have subsequently been made on behalf of the industry.

The main points contained in these submissions have already been dealt with in detail during the Senate Debate following the Bill's first reading. It was therefore concluded that a lengthy treatment of them in the appended brief was unnecessary. The Association would like, however, to stress at this hearing the application of these general principles to the construction industry, rather than to the specific wording and administrative aspects of the Bill.

All of which is respectfully submitted,

---

President

---

General Manager

# L'ASSOCIATION CANADIENNE DE LA CONSTRUCTION

CENTRE DE LA CONSTRUCTION, 151, RUE O'CONNOR

OTTAWA 4, CANADA

CODE RÉGIONAL 613/236-9455

APPENDICE "B"

214

L'Hon. Salter A. Hayden, président  
MM. les membres du Comité  
de la Banque et du Commerce  
Le Sénat  
Edifice du Parlement  
Ottawa 4, Canada

le 30 avril 1969

Honorables sénateurs,

Objet: Le Bill C-165, Impôt sur les biens transmis  
par décès et Impôt sur les dons

L'Association Canadienne de la Construction vous est très reconnaissante de cette occasion que vous lui fournissez de présenter dans le mémoire ci-joint ses vues sur le projet de loi susmentionné. La question intéresse nos membres au plus haut point.

L'industrie de la construction est la plus grosse du Canada. Presque toutes les compagnies de construction, de distribution d'outillage et de matériaux de construction sont des entreprises familiales ou fermées. En outre, une des caractéristiques de notre industrie est la modicité de leurs liquidités. Cet éventail de facteurs signifie que les membres de l'industrie de la construction trouvent les impôts et les droits successoraux particulièrement onéreux.

L'Association a souvent fait ressortir l'effet délétère des droits successoraux sur la croissance et le maintien des entreprises familiales et, de façon générale, sur l'esprit d'initiative et d'entreprise. Au moment où le budget a été présenté en octobre dernier, l'ACC s'est empressée d'exprimer sa joie de voir les conjoints exemptés de l'impôt sur les successions, mais aussi l'inquiétude que lui inspire l'augmentation des impôts qui frappera un grand nombre de successions en raison de la majoration des taux sur les petites successions et l'intégration des impôts sur les successions et les dons. Par la suite, une série de mémoires ont été présentés au nom de l'industrie.

Les principaux arguments que renferment ces mémoires ont déjà été exposés lors du débat qui a suivi au Sénat la présentation du projet de loi en première lecture. Voilà pourquoi, nous en sommes venus à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de les répéter au long dans le mémoire ci-joint. Plutôt que de s'arrêter au texte précis et aux aspects administratifs du projet de loi, l'Association désire, cependant, profiter de l'occasion pour s'étendre sur l'application de ces principes généraux à l'industrie de la construction.

Le tout respectueusement soumis,

---

Le président

---

Le directeur général



I N D E X

<u>Item</u>	<u>Page</u>
1. Summary of Recommendations	
2. Size and Nature of the Construction Industry	
3. CCA Policy Statement on Estate Taxes, 1969	
4. Difficulties Experienced by Construction Industry Firms Due to Death Taxes	
5. Deterrents to Establishment, Operation and Expansion of Businesses	
6. Conclusions and Recommendations	

TABLE DES MATIÈRESTitre

1. Sommaire des recommandations
2. L'ampleur et la nature de l'industrie de la construction
3. Déclaration de principes 1969 de l'ACC sur les impôts successoraux
4. Difficultés éprouvées par les établissements de l'industrie de la construction à cause des impôts successoraux
5. Obstacles à l'établissement, à l'exploitation et à l'expansion des entreprises
6. Conclusions et recommandations



1. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS1. That the previous schedule of estate taxes be maintained pending further study.

Such action would:

- a) permit the consideration of estate taxes in the light of other proposed tax reforms to be included in the Federal Government's White Paper in a month or so's time.
- b) enable the elements of relief contained in Bill C-165 which enjoy widespread support, such as the exemption for spouses and the option of tax payment in instalments, to be enacted. (The option of using either the previous or new exemptions until next August has already been granted).
- c) permit discussions with the Provincial Governments who currently receive up to 75% of estate tax gross revenues and in several cases are committed to a policy of rebating their shares or have it under serious consideration.
- d) afford some measure of assurance to members of family firms who are adversely affected by the new schedules of estate and gift taxes.

2. That the passage of closely-held companies from one generation to another be allowed without attracting estate taxes so onerous that they constitute a major factor in selling or closing down such firms.

In this regard, it is again suggested that serious consideration be given to an Ontario Economic Council proposal that the value of shares of private Canadian corporations be exempted from estate tax when passed to members of the immediate family. (Subject to their not being sold for a minimum period of ten years and other safeguards).

1. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS1. Que l'ancien barème de l'impôt sur les biens transmis par décès soit maintenu en vigueur jusqu'à plus ample examen.

Une telle mesure:

- a) permettrait aux législateurs d'étudier l'impôt sur les successions à la lumière des autres réformes fiscales du Livre blanc, dans un délai d'environ un mois;
- b) permettrait l'adoption des mesures populaires du Bill C-165 notamment l'exemption accordée aux conjoints et la faculté de payer l'impôt par versements. (Le droit de choisir les anciennes ou les nouvelles exemptions a déjà été accordé jusqu'au mois d'août.)
- c) permettrait au gouvernement fédéral d'avoir des entretiens avec les gouvernements provinciaux, qui reçoivent jusqu'à 75 p. 100 des recettes brutes venant de l'impôt sur les successions et qui, dans certains cas, se sont engagés à en remettre leur part ou à étudier sérieusement cette possibilité;
- d) donnerait une certaine assurance aux entreprises familiales qui subissent le contrecoup des nouveaux barèmes d'impôt sur les successions et sur les dons.

2. Que la transmission d'une génération à l'autre des compagnies fermées ne donne pas lieu à des impôts successoraux si onéreux qu'ils entraînent la vente ou la fermeture des entreprises.

Nous réitérons la proposition du Conseil économique de l'Ontario que la valeur des actions de corporations canadiennes privées transmises aux membres de la famille immédiate soit exemptée de l'impôt sur les successions. (Pourvu qu'elles ne soient pas vendues pendant une période minimum de dix ans et moyennant d'autres garanties).



## 2. SIZE AND NATURE OF THE CONSTRUCTION INDUSTRY

The Construction Industry is Canada's largest and operates in all sections of the country. The value of the construction program this year is estimated to be some \$13.3 billion. (Federal Government's White Paper, "Public and Private Investment, Outlook 1969"). Construction outlays in Canada have on average accounted for roughly one-fifth of the Gross National Product. They now provide jobs in construction operations to the year-round equivalent of some 600,000 Canadians and to an even larger number engaged in the manufacturing, transporting and merchandising of construction materials, components and equipment.

D.B.S. estimates that over 80% of the construction program is carried out by contractors. The balance is executed by Owners ranging from those with sizeable construction crews to the 'do-it-yourself' individual. Even where prime contractors are not used, the construction materials, components and equipment are supplied by private firms. Moreover, equipment may be rented from private firms and some of the construction work let to specialty contractors. The trend is towards increasing use of the Contract Method.

The family firm or one which is "closely-held" appears to have characteristics that are especially appropriate for the construction industry. All but a handful of the general contractor, trade or specialty contractor, equipment distributor and builders' supplier firms are in this category. Many are sizeable concerns with annual volumes of business amounting to millions of dollars. Even some of those which are publicly listed are still controlled and operated by the founding family. A good many of the firms manufacturing construction products are also family or closely-held firms.

## 2. L'AMPLEUR ET LA NATURE DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

L'industrie de la construction, la plus grosse du Canada, a des ramifications dans tous les secteurs du pays. Cette année, on estime à 13.3 milliards de dollars la valeur du programme de construction. (Le Livre blanc du gouvernement fédéral sur les Perspectives d'investissement des secteurs public et privé, 1969). En moyenne, les dépenses en construction s'établissent au cinquième environ du P.N.B. L'industrie fournit de l'emploi à pied d'oeuvre à un équivalent de 600,000 Canadiens, à l'année ronde, et occupe indirectement un nombre encore plus grand de travailleurs occupés à la fabrication, au transport et à la vente de matériaux, d'éléments et d'outillage de construction.

D'après le Bureau fédéral de la Statistique, les entrepreneurs exécutent plus de 80 p. 100 du programme de construction. Quant au reste des travaux, ils sont entrepris par de gros propriétaires disposant de vastes effectifs ou encore par des bricoleurs. Même dans les cas où l'on n'a pas recours aux entrepreneurs principaux, ce sont les établissements du secteur privé qui fournissent matériaux, éléments et outillage. En outre, l'outillage est parfois loué d'entreprises particulières et une partie des travaux de construction, affermée aux entrepreneurs spécialisés. La méthode d'adjudication des travaux à l'entreprise est en progression.

L'entreprise familiale ou fermée semble convenir particulièrement bien à l'industrie de la construction. A quelques exceptions près, tous les établissements d'entrepreneurs généraux, d'entrepreneurs spécialisés, de concessionnaires de machines et de marchands de matériaux de construction relèvent de cette catégorie. Beaucoup d'entre elles ont un chiffre d'affaires qui s'élève à des millions de dollars. Parmi celles qui sont inscrites à la bourse il en est qui sont encore dominées et exploitées par la famille fondatrice. Un bon nombre des établissements de fabrication de produits de construction sont également des entreprises familiales ou fermées.



The very high proportion of such companies in the construction industry is obviously due in large measure to the facts that entry into the industry is easy and that many firms are small or medium-sized. And yet, as mentioned above, there are also a sizeable number of multi-million dollar firms that are family enterprises. Capital investment in equipment etc. is often heavy. Construction is a high risk business with many hazards. Competition for work is extremely keen. These factors are such that a high degree of personal financial stake and involvement in the management of construction companies seem to be particularly important elements in their success. Similarly, many large manufacturing concerns as a matter of policy select family firms to act as their distributors in order to have the same qualities of aggressive, personal operation.

The construction program is made up of approximately 60% building construction, of which half is residential construction, and 40% engineering construction. The high degree of specialization is reflected by the abundant use of sub-contractors and sub-sub-contractors. This and the fact that those directing the operations of each specialist contractor have a personal incentive to see that the work is carried out as quickly and economically as possible, have been cited as the main reasons why construction work is carried out faster and with a smaller on-site labour force in North America than in Europe.

### 3. CCA POLICY STATEMENT ON ESTATE TAXES

For many years the Association has contended that the benefits to the state of the relatively small revenues derived from death duties have been more than offset by their inherent deterrents to initiative and economic expansion. Accordingly it was recommended that they be abolished and that,

La très forte proportion de ces compagnies dans l'industrie de la construction s'explique évidemment en grande partie par la facilité d'accès à l'industrie et par le fait que beaucoup de ces entreprises sont de dimensions petites ou moyennes. Les investissements en outillage, etc. sont souvent considérables. La construction comporte de grands risques et des dangers sans nombre. La concurrence qui se livre autour des travaux est très vive. A cause de tous ces facteurs, l'intérêt personnel des administrateurs des compagnies sur le plan des Finances aussi bien que sur le plan de la gestion proprement dite semble être un des importants éléments de leur succès. De même, un grand nombre d'entreprises manufacturières ont pour règle de conduite de choisir leurs concessionnaires parmi les compagnies familiales parce qu'elles tiennent à s'assurer les mêmes qualités d'agressivité et de gestion personnelle.

Le programme de construction est fait, pour 40 p. 100, d'ouvrages d'art, c'est-à-dire de travaux de génie et, pour 60 p. 100, de bâtiment dont la moitié de construction domiciliaire. Le recours fréquent aux sous-traitants et même aux sous-sous-traitants témoigne de la spécialisation poussée qui règne dans l'industrie. Cette spécialisation et le fait que les gestionnaires de ces opérations spécialisées sont personnellement intéressés à mener les travaux à bonne fin le plus rapidement et le plus économiquement possible ont été donnés comme les principales raisons pour lesquelles les travaux de construction sont achevés plus rapidement et avec un effectif moindre en Amérique du Nord que, par exemple, en Europe.

### 3. LA DÉCLARATION DE PRINCIPE DE L'ACC CONCERNANT LES IMPÔTS SUR LES SUCCESSIONS

L'Association prétend depuis longtemps que la recette fiscale des droits successoraux est plus que compensée par leur effet paralysant sur l'initiative et l'expansion économique. Elle en a, par conséquent, recommandé l'abolition éventuelle et, pour l'immédiat, la hausse des exemptions au titre des impôts successoraux à \$100,000, avec option d'ajournement à un an de l'évaluation de la succession.



for immediation relief, the exemptions for estate taxes be raised to \$100,000 and that an option be provided for the deferment for one year of the evaluation of an estate.

At the last CCA Annual Meeting (Montreal, January, 1969) the views of the Association were incorporated in the following Statement of Policy adopted by delegates at the closing session:

"Estate taxes and succession duties work to the detriment of family-owned businesses by preventing them from being passed on in viable form. At the same time, they encourage the removal of large capital holdings together with managerial ability from the country with consequent hardship to employees. It is therefore recommended that estate tax be amended to provide for the passage of family-owned enterprises to members of the immediate family."

#### 4. DIFFICULTIES EXPERIENCED BY CONSTRUCTION INDUSTRY FIRMS DUE TO DEATH TAXES

It has been recognized by the Minister of Finance that estate taxes place a special burden on family firms and on estates in which the major assets are not liquid. Both factors are the norm in the construction industry. The two main assets of a contracting firm are usually know-how and equipment. Neither are liquid in nature. Moreover, the firm may well also have considerable indebtedness.

The combination of these conditions has caused considerable problems in the continuation of the typical construction firm. Indeed, the very prospects of having to pay estate taxes and succession duties have been an important factor in the sale of firms in the construction industry. It should be noted that there is normally a very limited market for shares of construction firms and that potential purchasers are often only interested if they can acquire a controlling interest.

Les vues de l'Association ont été réunies en déclaration de principe à la séance de clôture de l'Assemblée annuelle de 1969 tenue à Montréal:

"Les impôts sur les successions et les droits successoraux jouent au détriment des entreprises de famille en empêchant qu'elles soient transmises sous forme viable. Ces impôts encouragent d'ailleurs la fuite des capitaux et des cadres de gestion. Ce sont les employés qui en souffrent. Il est donc recommandé que l'impôt sur les biens transmis par décès soit modifié de façon à permettre la transmission des entreprises familiales aux membres de la famille immédiate."

#### 4. DIFFICULTÉS CAUSÉES PAR LES DROITS SUCCESSORAUX AUX ÉTABLISSEMENTS DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

Le ministre des Finances a reconnu que l'impôt sur les successions est particulièrement onéreux pour les entreprises de famille et pour les successions comportant peu de liquidités. Ces deux conditions se retrouvent normalement dans l'industrie de la construction. Les deux principaux éléments de l'actif d'une entreprise sont les connaissances techniques et l'outillage. Ni l'un ni l'autre ne se monnaie et l'entreprise peut avoir quand même une dette considérable.

Cet ensemble de facteurs a constitué une menace à la survivance d'un établissement typique de l'industrie de la construction. La simple perspective d'avoir à acquitter des impôts ou des droits successoraux a pesé lourdement sur la décision de vendre les entreprises de construction. A remarquer que les actions des compagnies de construction trouvent difficilement preneur et qu'elles n'intéressent les bailleurs de fonds que si elles leur confèrent un intérêt prépondérant.



In addition, difficulties have frequently been experienced in arriving at the proper value of a share in a construction company. Very few are listed. Often the death of a principal shareholder will in itself have a very marked effect on a share's value. That such evaluations can only be arbitrary decisions is reflected by the fact that there are often appreciable differentials between those established by Federal estate tax officials and Provincial succession duty officials.

The above has occasioned serious problems in the past. The provisions of Bill C-165 will further increase the estate tax problems in the case of many members of the construction industry inasmuch as the rates of tax have been increased so that, for example, the 50% rate will apply on estates of \$300,000 and gift taxes are to be integrated with estate taxes.

A \$300,000 estate is not a large one, relatively speaking, in modern times. Moreover, the integration of gift taxes with estate taxes and the continuation of inflation will likely mean a trend towards an increased number of estates of this size and over. The 50% rate did not previously apply to estates in Canada until they were \$1,550,000 and it is understood that it applies in the United States only when the \$2,500,000 level is reached. Thus the incidence of the tax is much greater on sizeable estates than in the past and it is very considerably out of line with that levied in the U.S.A.

Accordingly, deep concern has been expressed over the increased problem that the sons in established family firms will face when both their parents die, in term of being able to carry on a business which has little in the way of liquid assets. The exemption afforded to spouses gives relief but it may be of short duration and be more than offset by

Autre point, L'évaluation des actions des compagnies de construction a souvent donné lieu à des difficultés. Elles sont rarement inscrites en bourse. Souvent le décès du principal actionnaire suffit pour faire tomber la valeur des actions. Le caractère arbitraire des évaluations ressort d'ailleurs des écarts, souvent prononcés, auxquels en arrivent les fonctionnaires du Trésor fédéral et ceux du Trésor provincial.

Tous ces facteurs ont suscité de graves problèmes jusqu'ici. Les dispositions du Bill C-165 ne feront que multiplier les problèmes d'une foule d'entreprises de construction en matière d'impôts sur les biens transmis par décès puisque les taux en ont été majorés au point que, par exemple, le taux de 50 p. 100 s'appliquera aux successions de \$300,000 et que l'impôt sur les dons sera intégré à l'impôt sur les successions.

De nos jours, toutes proportions gardées, une succession de \$300,000 n'est pas considérable. De plus, l'intégration des impôts sur les dons et des impôts sur les successions et la persistance de l'inflation feront que le nombre de successions atteignant ou dépassant ce chiffre augmentera probablement. Par le passé, le taux de 50 p. 100 ne s'appliquait, au Canada, qu'aux successions de \$1,550,000 tandis qu'aux Etats-Unis il ne frappe, à ce qu'il semble, que les successions de \$2,500,000. Il s'ensuit que l'incidence de l'impôt est beaucoup plus forte qu'auparavant sur les grosses successions et accuse un écart marqué avec l'impôt correspondant des Etats-Unis.

En l'occurrence, de vives inquiétudes ont été exprimées au sujet du problème qui confrontera les fils dont les parents, propriétaires d'une entreprise de construction, meurent coup sur coup, s'ils veulent continuer à exercer une entreprise dont les ressources liquides sont modestes. L'exemption accordée aux conjoints permet de respirer pendant quelque temps mais l'augmentation des taux des impôts successoraux a vite fait de contrebalancer l'effet de cette concession. D'ailleurs, dans certains cas le chef d'une entreprise familiale est déjà veuf.



the higher rates of estate taxes. In some cases the head of a family firm is already a widower.

Similarly, the option of paying estate taxes over a period of years will also be helpful in a number of cases. However, the fundamental question is really whether sizeable sums of money can be paid -- even over a five-year period -- and still be able to operate the company. Incidentally, the Federal Government's position as a preferred creditor in these circumstances will reduce the ability of construction companies to obtain surety bonds which are required by the Federal Government and many other Owners as a condition of being awarded a contract.

In the past the schedule of rates for estate taxes have been changed infrequently. It is greatly feared, therefore, that if the increased rates of tax contained in Bill C-165 are enacted by Parliament they will likely not be subject to review or revision for a lengthy period. Moreover, there is no knowledge at this time of the Federal Government's intentions with respect to the recommendations of the (Carter) Royal Commission on Taxation. If, by chance, a capital gains tax is imposed and a deemed capital gain held to occur at time of death, the whole impact and problem of death taxes with respect to the continued operation of family firms with little liquidity would be escalated still further.

The Association is aware that the Carter Commission stated that there was nothing special about family-owned firms that necessarily made them more efficient than others and that a study commissioned by it on Death Taxes stated that there was not much factual evidence to support the contention that such taxes caused family firms to sell out either to large corporations or to foreign interests or to both. With regard to the first opinion, the Association contends strongly that family firms do

L'option d'échelonner le paiement des impôts successoraux sur un certain nombre d'années facilitera les choses dans bien des cas. Pourtant, la question fondamentale est celle de savoir si les propriétaires d'une entreprise ont les moyens de verser des sommes considérables, - même si elles sont réparties sur une période de cinq ans, - et de continuer à en assurer l'exploitation. Soit dit en passant, la position de créancier privilégié que le gouvernement occupe dans ces circonstances réduit la capacité des compagnies de construction d'obtenir les cautionnements requis par ce même gouvernement fédéral et par beaucoup d'autres Maîtres d'ouvrage des adjudicataires de marchés.

Par le passé, les barèmes des impôts successoraux ont subi très peu de changements. Il est donc à craindre que les taux accrus que renferme le Bill C-165, tel qu'il a été édicté par le Parlement, demeureront inchangés bien longtemps. En outre, les intentions du gouvernement fédéral en ce qui concerne les recommandations de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Carter) ne sont pas encore connues. Si, par hasard, un impôt sur les gains de capitaux était imposé et qu'un gain de capital soit censé intervenir au moment du décès, cela multiplierait encore les répercussions et les problèmes de ces impôts successoraux dans le cas des entreprises familiales disposant de peu de liquidités.

L'Association sait que la Commission Carter a déclaré qu'elle ne voyait rien de spécial dans les entreprises familiales qui les rende nécessairement plus efficaces que les autres et qu'une étude commanditée par la Commission au sujet des impôts successoraux n'a pas trouvé beaucoup de preuves pour appuyer la prétention que l'incidence de ces impôts occasionne la vente de ces entreprises familiales aux grandes sociétés ou à des intérêts étrangers ou même à de grandes sociétés étrangères. Quant à la première opinion, l'Association est fortement d'avis que les entreprises familiales sont effectivement mieux équipées pour exercer la plupart des activités de construction. Quant au deuxième point, l'Association ne sait pas si les auteurs



seem to be well-suited to carry out most construction operations. With regard to the second point, it is not known if the construction industry was included in the authors' study. We do know, however, that our industry has faced serious problems with respect to death taxes in the past leading to sell-outs. The future prospects are for more of this due to higher taxes under the provisions of Bill C-165.

Up until now, the references to difficulties caused by estate taxes have been related to those experienced by members of the family paying them. The position of company employees is often of sincere equal concern to those operating family firms. In many cases these employees have worked most of their adult lives in helping the business to operate and expand. The incidence of onerous death taxes on those operating a family firm will either restrict its operations or lead to its sale or closing down. Alternatively, the prospects of paying death taxes also lead to sell-outs. In the former case where the company business is curtailed the long-term employee may well suffer by way of reduced bonuses, pay increases or scope for advancement. If the firm is sold or closes down, employment in a similar position is by no means guaranteed and there frequently would be losses in terms of fringe benefits.

Another problem caused by the prospects of high rates of death taxes is one experienced by the country as a whole. Reference here is made to the departure of successful executives to "tax havens" or to other regions where the incidence of income and death taxes is lower than in Canada. The capital they take with them constitutes an appreciable loss but perhaps of even greater concern is the loss of executive ability in the persons departing. Their talents and drive are also sorely needed and they may well be a decade or more before normal retirement age.

ont fait porter leur étude sur des entreprises exerçant dans l'industrie de la construction. Ce que nous savons, cependant, c'est que notre industrie a dû affronter de graves problèmes par le passé parce que l'incidence des impôts successoraux a causé la vente d'entreprises. Tout porte à croire que ces cas se multiplieront en raison des impôts plus élevés prévus par le Bill C-165.

Jusqu'ici, nous avons fait ressortir les difficultés qu'éprouve la famille immédiate lorsqu'il s'agit d'acquitter les impôts successoraux. La situation des employés des entreprises familiales inquiète souvent au même point les chefs de ces entreprises. Dans bien des cas, ces employés ont consacré leur vie entière à l'exploitation et au progrès de l'entreprise. L'incidence d'impôts onéreux au décès des propriétaires d'entreprises familiales a pour résultat de restreindre son champ d'action ou d'entraîner la vente ou la fermeture de l'entreprise. Par ailleurs, la seule perspective d'avoir à acquitter l'impôt sur les successions peut inciter le propriétaire à vendre son entreprise. Dans les cas où la compagnie doit restreindre son champ d'action, l'employé de longue date se verra privé de bonis, d'augmentations de salaire ou d'avancement. Dans les cas de vente ou de fermeture de l'entreprise, la sécurité d'emploi disparaît et les avantages sociaux sont souvent interrompus.

Un autre problème auquel donne lieu la perspective de lourds impôts sur les succession concerne le pays tout entier. Il s'agit de la fuite des hommes d'affaires qui ont bien réussi vers des "refuges fiscaux" ou dans d'autres pays où l'impôt sur le revenu et sur les successions est moins élevé qu'au Canada. Sans doute, les capitaux qu'ils emportent avec eux constituent une perte appréciable, mais ce qui est peut-être encore plus grave, pour le pays, est qu'il se voit privé des talents et de l'énergie d'hommes qui normalement ne se seraient pas retirés avant une dizaine d'années ou même davantage.



5. DETERRENTS TO ESTABLISHMENT, OPERATION  
AND EXPANSION OF BUSINESSES

The Association has no desire to indulge in extreme talk on the deterrent effect which taxes in general or death taxes in particular have on incentives. At the same time, it is believed that greater recognition should be given by the Federal Government to the effects that they have on decisions related to the establishment, operation and expansion of businesses. And it is largely upon the initiatives shown by these enterprises that Canada's economic development and the revenues of governments are based.

It is doubtless true that people are more aware of income taxes than of death taxes. For one thing, payment of income taxes is an ever-present experience. Yet it is possibly due to this awareness of income taxes that causes members of our industry to be especially concerned about death taxes. After having paid corporation income tax and other business taxes and having ploughed back hard-won earnings into the business, the knowledge that they are not free to dispose of their personal savings (notwithstanding the fact that they have borne high rates of personal income tax) causes special resentment.

Accordingly, it is not so much a question of the number of estates which attract the higher rates of tax as it is the effect of the prospects of such taxes in the future on present investment and other business decisions. Will a capital outlay be cancelled on the grounds that it may well cause estate tax problems by reducing company liquidity? Will a new business venture or expansion be decided against on the basis that net returns after income and death taxes make the risk involved unattractive?

5. L'EFFET PRÉVENTIF DE CES IMPÔTS SUR L'ÉTABLISSEMENT,  
L'EXPLOITATION ET L'EXPANSION DES ENTREPRISES

L'Association ne veut pas exagérer à plaisir l'influence paralysante que les impôts en général et les impôts sur les successions en particulier exercent sur le cours des affaires. Par ailleurs, elle est d'avis que le gouvernement fédéral devrait être plus conscient des répercussions de l'incidence fiscale sur les décisions relatives à l'établissement, à l'exploitation ou à l'expansion des entreprises. Il faut reconnaître que le progrès économique du Canada et que les recettes des gouvernements se fondent en grande partie sur les initiatives de ces mêmes entreprises.

Sans doute est-il vrai que les gens sont plus sensibilisés aux impôts sur le revenu qu'aux impôts sur les successions. Le paiement de l'impôt sur le revenu, en effet, est une expérience qui se renouvelle constamment. Pourtant, c'est peut-être à cause de cette conscience qu'on a des impôts sur le revenu que les membres de notre industrie se préoccupent à tel point des impôts sur les successions. Une fois qu'ils ont acquitté l'impôt sur le revenu des corporations et toutes les autres taxes d'affaires et qu'ils ont réinvesti dans leur entreprise les bénéfices si durement gagnés, il leur est particulièrement irritant de penser qu'ils ne seront pas libres de disposer à leur guise de leurs économies (même après avoir supporté les taux élevés d'impôt sur le revenu des particuliers).

En conséquence, ce n'est pas tant une question du nombre de successions qui seront imposables aux taux supérieurs de l'impôt qu'une question de l'effet sur les investissements courants et sur les autres décisions d'affaires que produira l'incidence de ces impôts. Une immobilisation sera-t-elle contremandée parce qu'elle réduira les liquidités de l'entreprise et compliquera les problèmes éventuels d'impôts sur les successions? Décidera-t-on de ne pas lancer une nouvelle affaire ou de ne pas agrandir une entreprise parce que le rendement net, compte tenu des impôts sur le revenu et sur les successions, revêt un caractère trop aléatoire?



The number of people who attempt to create and perpetuate businesses in Canada is relatively few. Risk capital and enterprise are urgently needed. Is it worth risking a reduced incentive for the expansion or continued operation of their firms for the relatively small net amount of tax revenues that the higher rates of tax on estates and gifts will bring? Psychological speculation on entrepreneurial motivation is a luxury that this country cannot afford.

As mentioned, construction is a high risk industry. Years of effort and long hours of labour may go unrewarded or the build-up of company resources wiped out by conditions on one or two contracts. Fluctuations in the construction cycle are marked. Weather and terrain can cause serious problems. Competition is high and the casualty rate is heavy. When times are tough, the employers may pay themselves less than their employees to keep the company from going under. For those who succeed, however, the rewards may be high. This is a powerful incentive.

It is not only vital that there be sufficient incentives to encourage people to establish businesses but also to expand them. Conversely, it is most undesirable if those who have built up a successful family or closely-held firm know that its future operations may well be in jeopardy because of death taxes. Economists predict that the demands to be placed on the construction industry for its services are due to be increased very greatly during the balance of the century. Its growth should be encouraged, not deterred. The risks contained in the new estate tax schedule of rates would seem to be out of all proportion to the revenue involved.

#### 6. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS \*

Several of the Provincial Governments have already recognized the undesirable features of high death taxes. Two rebate their 75% share of

---

\* cf. also page 1.

Au Canada, c'est le petit nombre qui essaie de lancer de nouvelles entreprises ou de perpétuer celles qui existent déjà. Notre pays a grandement besoin de capitaux de spéculation et d'esprit d'entreprise. Quand on considère la faible recette fiscale que produiront les taux plus élevés de l'impôt sur les successions et sur les dons, on se demande s'il y a lieu de compromettre l'expansion et la survivance de ces établissements. Le pays n'a pas les moyens de spéculer sur les motivations psychologiques de ces lanceurs d'affaires.

L'industrie de la construction, on l'a déjà dit, comporte des risques nombreux. L'entrepreneur doit souvent travailler de longues heures et pendant de longues années pour rien ou encore assister à la ruine d'une entreprise qu'il a édifiée à coup de sacrifices à cause de l'échec d'un ou deux marchés. Le cycle de la construction est soumis à des fluctuations prononcées. Le climat et le sous-sol posent parfois de graves problèmes. La concurrence est vive et les faillites nombreuses. Quand les temps sont durs, les employeurs touchent parfois moins que leurs employés pour permettre à la compagnie de survivre. Pourtant il y en a qui réussissent et qui réussissent bien. C'est là un stimulant très puissant.

Il est essentiel d'encourager les gens non seulement à lancer des entreprises, mais aussi à agrandir celles qui existent. Au contraire, si les propriétaires d'une entreprise familiale ou fermée qui prospère savent que son existence même sera menacée par les impôts sur les successions, ils ne seront certainement pas encouragés à l'agrandir. D'après les économistes, les services de l'industrie de la construction seront en très grande demande d'ici la fin du siècle. Il y a donc lieu d'encourager plutôt que de décourager l'essor des entreprises. Les risques que comporterait le nouveau barème de l'impôt sur les biens transmis par décès semblent disproportionnés avec les recettes qui en découleront.

#### 6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS\*

Plusieurs des gouvernements provinciaux ont déjà reconnu le caractère inopportun de droits successoraux élevés. Deux provinces remettent leur part

---

\* Voir également page 1.



gross estate tax revenues; others plan to do so. In such regions capital investment, business expansion and the retention of successful executives have been encouraged. In view of this trend, it would seem inconsistent, to say the least, to proceed with legislation which (while affording measures of relief in some respects) imposes higher taxes on many estates.

Moreover, it is difficult to segregate this one area of tax reform from all of the others. In view of the fact that the Federal Government is soon to publish a White Paper on Tax Reform, it would seem only reasonable to defer enacting at least those portions of Bill C-165 which involve higher taxes until the White Paper can be studied.

The Association has in the past drawn attention to a recommendation in a report published by the Ontario Economic Council which is designed to allow the passage of closely-held corporations from one generation to another or to other members of the immediate family without the attraction of estate taxes, or at least that a significant reduction in the rate of tax be allowed in such cases:

"That where more than ten percent of the issued and paid-up capital of a private Canadian corporation possessing assets of which not more than ten percent are securities of public corporations or government is represented by shares owned by a deceased at the time of his death, the value of such shares be included in determining the rate of transfer tax to be applied to other estate assets, but such value be exempted from transfer tax unless such shares are sold within a period of ten years."

Such a measure would facilitate the growth of Canadian enterprises and it is recommended that it be given serious study and that it be expanded to include non-corporate enterprises.

When the exemption for spouses from estate tax was announced in the Budget Address last October, reference was made to the fact that the wife had often played a major part in the development of an estate. The same is true of many sons or nephews who have devoted many years of their lives to the building up of a family business in the construction industry. This fact deserves full consideration.

de 75 p. 100 de l'impôt brut et d'autres ont l'intention d'en faire autant. Dans les régions en question, les investissements en ont été encouragés, les entreprises ne craignent pas d'agrandir et les hommes d'affaires ne cherchent pas à s'en aller ailleurs. Vu la tendance qui se dessine, il serait illogique, pour dire le moins, de donner suite à une législation qui (bien que apportant à certains égards quelques soulagements) établit des impôts plus élevés sur un grand nombre de successions.

Il y a plus. Il est difficile de dissocier ce domaine particulier de réforme fiscale de tous les autres. Comme le gouvernement fédéral doit bientôt publier un Livre blanc sur les propositions de réforme fiscale, il semble raisonnable de retarder la mise en application des parties du Bill C-165 qui alourdissent les impôts jusqu'à ce qu'on ait pu étudier le Livre blanc.

L'Association a eu l'occasion, par le passé, d'appeler l'attention à une recommandation d'un rapport du Conseil économique de l'Ontario visant à permettre la transmission des corporations fermées, d'une génération à une autre ou aux autres membres de la famille immédiate, sans que des droits successoraux soient imposés, ou du moins que ces transmissions soient assujetties à un taux sensiblement réduit. Cette recommandation portait:

"Que dans les cas où plus de 10 p. 100 du capital émis et libéré d'une corporation canadienne privée, qui est propriétaire de biens dont au plus 10 p. 100 sont des titres de corporations publiques ou de gouvernement, sont représentés par des actions appartenant à un défunt au moment du décès, il soit tenu compte de la valeur desdites actions dans la détermination du taux de l'impôt successoral à appliquer aux autres biens de la succession, mais que ladite valeur soit exemptée de l'impôt successoral à moins que lesdites actions ne soient vendues avant l'expiration d'une période de dix ans."

Une telle mesure faciliterait l'expansion des entreprises canadiennes et nous recommandons qu'elle soit prise en sérieuse considération et que le bénéfice en soit accordé également aux entreprises non constituées en corporations.

Lorsque, dans l'Exposé budgétaire d'octobre dernier, l'exemption accordée aux conjoints au titre de l'impôt sur les successions a été annoncée, on a fait remarquer que l'épouse joue souvent un rôle prépondérant dans la mise en valeur d'une succession. Cela s'applique également aux nombreux fils et neveux qui ont consacré les meilleures années de leur vie à l'édification d'une entreprise familiale de l'industrie de la construction. Ce fait mérite sûrement d'être pris en considération.



APPENDIX "C"

PROPOSED CHANGES TO CLASS 22 IN THE  
CAPITAL COST ALLOWANCE REGULATIONS  
WITH RESPECT TO CONSTRUCTION EQUIPMENT ITEMS

Class 22 should be broadened to include appropriate items now not presently covered such as:

- a) Flexible, Tracked Vehicles - These are required for all types of exploration and construction work in the more isolated areas of Canada especially in muskeg areas, and particularly in winter. These vehicles are used as carriers on which are mounted a great variety of loads. They are used as personnel carriers, trucks and tractors. They are subject to very high maintenance costs and short life. They should be included in Class 22 since 50% depreciation on the undepreciated balance realistically expresses the actual life of this equipment.

Furthermore, construction and exploration in the remote areas of Canada should be encouraged, not penalized, as the present classification of this type of equipment tends to do.

- b) Pick-up and Service Vehicles (four wheel drive) - This type of equipment experiences actual physical depreciation of 50% per year on the declining balance. It is required for construction in the remote areas of Canada and, therefore, should be included in Class 22 to help encourage the development of these areas.
- c) Floats and Float Tractors - These are designed and used specifically for transporting Class 22 moveable equipment to job-sites, and should, therefore, be included with those assets for capital cost allowance.
- d) Trucks and Other Equipment used in Quarries and Pits. - Currently these units fall under the Mining category and are specifically excluded from Class 22. In view of the radical proposals re mining depletion allowances and tax holidays it is urged that this construction equipment now be included in Class 22.
- e) Pile Driving Equipment - This equipment should be included under Class 22 because of high maintenance costs and because the placement of concrete piles or a substitute to create structure foundations, or to protect an excavation from caving in is an integral part of excavation and foundation construction.
- f) Cranes - Very often these are used in an excavator or concrete placement configuration and as such are the fundamental machines for that operation. They should not be penalized because they can do other work.
- g) Aggregate Producing Equipment (crushing/washing/screening) - These units are often used by contractors exclusively for the construction industry. The nature of the work done by this equipment makes it depreciate as rapidly as any other equipment used in the road building industry.
- h) Portable Asphalt Mixing Plants and Portable Cement Mixers - Again, the nature of the work done by this equipment makes it depreciate as rapidly as any other equipment used in the road building industry.

## APPENDICE "C"

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA CATÉGORIE 22  
DES RÈGLEMENTS RÉGISSANT L'AMORTISSEMENT  
(L'ALLOCATION DU COÛT EN CAPITAL)  
DE L'OUTILLAGE DE CONSTRUCTION

---

Il conviendrait d'élargir la Catégorie 22 pour y inclure les biens suivants:

- a) Les véhicules à chenilles - Ce sont des machines requises pour tous les genres d'exploration et de construction qui se poursuivent dans les régions les plus isolées du Canada particulièrement l'hiver, en région de fondrière (muskeg). Ces véhicules font office de camions et de tracteurs, servant tout à tour au transport des employés et d'une grande variété de charges. Leur durée utile est courte et leurs frais d'entretien, élevés. Ils devraient être classés dans la Catégorie 22, puisque l'amortissement au taux de 50% du solde non déprécié reflète de façon plus réaliste la durée réelle de cet outillage.  
  
En outre, il conviendrait d'encourager les travaux d'exploration et de construction dans les régions isolées du Canada plutôt que de les pénaliser en plaçant l'outillage nécessaire dans une catégorie d'amortissement dont le taux est insuffisant.
- b) Les véhicules de cueillette et de service (à traction sur quatre roues) - Ce genre d'outillage, qui se déprécie effectivement à raison de 50% par année du solde décroissant, est indispensable aux travaux de construction exécutés dans les régions isolées du Canada. Il devrait donc être rangé dans la Catégorie 22 pour favoriser la mise en valeur de ces régions.
- c) Les plates-formes et tracteurs à plate-forme - Ces machines sont destinées et utilisées précisément au transport, vers le chantier, du matériel mobile de la Catégorie 22. Elles devraient donc être classées avec ce matériel aux fins d'amortissement.
- d) Les camions et autres pièces d'outillage utilisés dans les carrières - Ce matériel, qui est rangé dans la catégorie de l'outillage minier, est expressément exclu de la Catégorie 22. Étant donné les propositions radicales concernant les déductions pour épuisement et les exonérations fiscales, il est recommandé que ce matériel de construction soit maintenant rangé dans la Catégorie 22.
- e) Matériel de battage de pieux - Ce matériel devrait être rangé dans la Catégorie 22 à cause des frais d'entretien élevés qu'il nécessite et parce que le placement de pieux de béton, que ce soit pour remplacer les fondations de charpente ou pour empêcher l'excavation de s'affaisser - fait intégralement partie des travaux d'excavation et de fondation.
- f) Grues - Elles sont très souvent affectées aux travaux d'excavation ou de placement du béton et, à ce titre, constituent les machines essentielles à cette opération. Il ne faudrait pas qu'elles soient pénalisées parce qu'elles peuvent être affectées à d'autres travaux.
- g) Le matériel de production d'agrégats (concassage/lavage/criblage) - Ces pièces d'outillage sont souvent affectées exclusivement aux fins de l'industrie de la construction. La nature des travaux exécutés par cet outillage fait qu'il se déprécie aussi rapidement que tout autre matériel servant aux travaux de voirie.
- h) Groupes mobiles de malaxage de bitume et malaxeurs de ciment - Ici encore, la nature des travaux exécutés fait que cet outillage se déprécie aussi rapidement que tout autre matériel servant aux travaux de voirie.



APPENDIX "D"

SUMMARY OF RETURNS TO CCA QUESTIONNAIRE

WHITE PAPER ON TAXATION - EFFECT OF PROPOSED CHANGES ON YOUR OPERATIONS

Please complete and return this Questionnaire to Canadian Construction Association, 151 O'Connor Street, Ottawa 4, Ontario

The radical proposals for tax reform contained in the White Paper recently tabled in the House by the Minister of Finance, Hon. E.J. Benson, have received widespread publicity. The Canadian Construction Association and other interested groups and individuals have expressed concern over the combined impact of some of the proposals and existing estate tax legislation on the continuance of family-owned enterprises. The matter was reviewed at the CCA Legislation & Taxation Committee Pre-Convention meeting held on December 1, 1969. It was the decision of the Committee that in order for the Association to represent properly the wishes of the total membership, it was necessary to solicit the views of all members on the various aspects of the proposed tax reform.

It would therefore be appreciated if you would complete the following questionnaire and return it at your earliest convenience. It is understood that many members are awaiting the report of their professional advisors as to the effect of the proposals on their operations. If your reply will be delayed pending such a report or for any other reason, it would be appreciated if you would advise as to the approximate date that the completed questionnaire will be forwarded to Construction House.

If we don't hear from you, it will be assumed that either you favour the proposed tax reforms and/or the changes suggested will have little or no effect on your operations.

I.	Name of Company:	Total - 366 = 100%										
II.	Category: (Please check)	<table border="1"> <tr> <td>Building contractor <input type="checkbox"/> 113 = 31%</td> <td>Trade contractor <input type="checkbox"/> 151 = 41%</td> </tr> <tr> <td>Road Builder and Heavy Construction <input type="checkbox"/> 23 = 6%</td> <td>Manufacturing contractor <input type="checkbox"/> 13 = 4%</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Manufacturer and supplier <input type="checkbox"/> 66 = 18%</td> </tr> </table>		Building contractor <input type="checkbox"/> 113 = 31%	Trade contractor <input type="checkbox"/> 151 = 41%	Road Builder and Heavy Construction <input type="checkbox"/> 23 = 6%	Manufacturing contractor <input type="checkbox"/> 13 = 4%	Manufacturer and supplier <input type="checkbox"/> 66 = 18%				
Building contractor <input type="checkbox"/> 113 = 31%	Trade contractor <input type="checkbox"/> 151 = 41%											
Road Builder and Heavy Construction <input type="checkbox"/> 23 = 6%	Manufacturing contractor <input type="checkbox"/> 13 = 4%											
Manufacturer and supplier <input type="checkbox"/> 66 = 18%												
III.	Average Gross Revenue from construction:	<table border="1"> <tr> <td>Under \$100,000.00 <input type="checkbox"/> 40 = 11%</td> <td>\$100,000.00 to \$500,000.00 <input type="checkbox"/> 108 = 30%</td> </tr> <tr> <td>\$500,000.00 to \$1,000,000.00 <input type="checkbox"/> 55 = 15%</td> <td>\$1,000,000.00 to \$3,000,000.00 <input type="checkbox"/> 71 = 19%</td> </tr> <tr> <td>\$3,000,000.00 to \$5,000,000.00 <input type="checkbox"/> 29 = 8%</td> <td>\$5,000,000.00 to \$10,000,000.00 <input type="checkbox"/> 22 = 6%</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Over \$10,000,000.00 <input type="checkbox"/> 41 = 11%</td> </tr> </table>		Under \$100,000.00 <input type="checkbox"/> 40 = 11%	\$100,000.00 to \$500,000.00 <input type="checkbox"/> 108 = 30%	\$500,000.00 to \$1,000,000.00 <input type="checkbox"/> 55 = 15%	\$1,000,000.00 to \$3,000,000.00 <input type="checkbox"/> 71 = 19%	\$3,000,000.00 to \$5,000,000.00 <input type="checkbox"/> 29 = 8%	\$5,000,000.00 to \$10,000,000.00 <input type="checkbox"/> 22 = 6%	Over \$10,000,000.00 <input type="checkbox"/> 41 = 11%		
Under \$100,000.00 <input type="checkbox"/> 40 = 11%	\$100,000.00 to \$500,000.00 <input type="checkbox"/> 108 = 30%											
\$500,000.00 to \$1,000,000.00 <input type="checkbox"/> 55 = 15%	\$1,000,000.00 to \$3,000,000.00 <input type="checkbox"/> 71 = 19%											
\$3,000,000.00 to \$5,000,000.00 <input type="checkbox"/> 29 = 8%	\$5,000,000.00 to \$10,000,000.00 <input type="checkbox"/> 22 = 6%											
Over \$10,000,000.00 <input type="checkbox"/> 41 = 11%												
Total = 366 = 100%												
IV.	We would appreciate hearing from you the assessment of the effect of the following proposed changes in the Canadian tax law on the continuing operation and growth of your business:											
	<p>A. Profound effect, ability to continue in business in doubt</p> <p>B. Serious effect, will probably retard proper growth</p> <p>C. Little or no effect</p>											
	1) Proposed removal of low rate of tax on company income below \$35,000.00, bearing in mind the full effect of the proposal to integrate personal and corporate income for closely-held corporations.											
	<table border="1"> <tr> <td>A <input type="checkbox"/></td> <td>B <input type="checkbox"/></td> <td>C <input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>56</td> <td>252</td> <td>62</td> </tr> <tr> <td>= 15%</td> <td>= 68%</td> <td>= 17%</td> </tr> </table>	A <input type="checkbox"/>	B <input type="checkbox"/>	C <input type="checkbox"/>	56	252	62	= 15%	= 68%	= 17%	(see paragraphs 419 - 445 - White Paper)	
A <input type="checkbox"/>	B <input type="checkbox"/>	C <input type="checkbox"/>										
56	252	62										
= 15%	= 68%	= 17%										
	Total 370 = 100%											
	Comments											

APPENDICE "D"

RÉSUMÉ DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE DE L'ACC

LE LIVRE BLANC SUR LA FISCALITÉ - SES EFFETS SUR VOS OPÉRATIONS

Prière de remplir et de renvoyer le présent questionnaire à l'Association Canadienne de la Construction, 151, rue O'Connor, Ottawa 4 (Ont.)

Les propositions radicales de réforme fiscale du Livre blanc que le ministre des Finances, l'hon. E.J. Benson, a déposé à la Chambre des communes ont recueilli beaucoup de publicité. L'Association Canadienne de la Construction ainsi que d'autres groupements et des particuliers intéressés ont déjà exprimé les craintes que leur inspirent, pour l'avenir des entreprises de famille, l'effet combiné de certaines des propositions et de la Loi de l'impôt sur les biens transmis par décès. Après avoir étudié la question à sa réunion du 1<sup>er</sup> décembre 1969, le Comité de Législation et Fiscalité en est venu à la conclusion que, pour bien représenter l'avis de tout l'effectif, l'Association doit questionner tous les membres sur les aspects divers des réformes fiscales.

Nous vous serions donc reconnaissants de bien vouloir remplir le questionnaire ci-après et de nous le renvoyer au plus tôt. Bien des membres ont consulté des experts quant à l'effet que produiront les propositions de réforme fiscale sur leurs opérations. Si votre réponse devait être retardée parce que vous attendez un tel rapport d'expert ou pour quelque autre motif, auriez-vous l'obligeance de nous donner une idée approximative de la date à laquelle vous pourriez renvoyer le questionnaire au Centre de la Construction.

Si nous n'avons pas de vos nouvelles, nous supposons que vous approuvez les réformes fiscales ou que les modifications proposées seront sans conséquences en ce qui concerne votre entreprise.

I. Raison sociale: Total - 366 = 100%

II. Catégorie: (Cochez s.v.p.)

Entrepreneur en bâtiment <input type="checkbox"/> 113 = 31%	Entrepreneur spécialisé <input type="checkbox"/> 151 = 41%
Constructeur de routes et de grands travaux <input type="checkbox"/> 23 = 6%	Entrepreneur-fabricant <input type="checkbox"/> 13 = 4%
Fabricant ou fournisseur <input type="checkbox"/> 66 = 18%	

III. Recette brute moyenne tirée de la construction:

Moins de \$100,000 <input type="checkbox"/> 40 = 11%	\$100,000 à \$500,000 <input type="checkbox"/> 108 = 30%
\$500,000 à \$1,000,000 <input type="checkbox"/> 55 = 15%	\$1,000,000 à \$3,000,000 <input type="checkbox"/> 71 = 19%
29 = 8%	\$3,000,000 à \$5,000,000 <input type="checkbox"/> 22 = 6%
\$3,000,000 à \$5,000,000 <input type="checkbox"/> 29 = 8%	\$5,000,000 à \$10,000,000 <input type="checkbox"/> 41 = 11%
Plus de \$10,000,000 <input type="checkbox"/> 41 = 11%	

IV. Veuillez évaluer l'effet des propositions de modification aux lois fiscales canadiennes sur l'avenir et le progrès de votre entreprise:

- A. Elles auront un effet profond, susceptible de compromettre l'avenir de votre entreprise
- B. Elles auront un effet réel, freinant probablement le progrès de votre entreprise
- C. Elles auront un effet nul ou à peu près

1) Effet de la proposition d'abolition du taux le moins élevé de l'impôt sur le revenu inférieur à \$35,000 des compagnies, compte tenu des répercussions de la proposition d'intégration des revenus de particuliers et de compagnies dans le cas des corporations fermées.

Total 370 = 100%

Commentaires

A <input type="checkbox"/>	B <input type="checkbox"/>	C <input type="checkbox"/>
56	252	62
= 15%	= 68%	= 17%

(voir alinéas 419--445 du Livre blanc)



2) Effect of the proposed taxation of capital gains at full income tax rate for shares of closely-held corporations.

Total 322 = 100%	A <input type="checkbox"/>	B <input type="checkbox"/>	C <input type="checkbox"/>	(see paragraph 3.31 - White Paper)
Comments:				
	59	188	75	
	= 18%	= 58%	= 24%	

3) Effect of capital gains on widely held shares being taxed at 50% of the full income tax rate, bearing in mind the proposal to deem realization of capital gains every five years.

Total 299 = 100%	A <input type="checkbox"/>	B <input type="checkbox"/>	C <input type="checkbox"/>	(see paragraph 3.32 - White Paper)
Comments:				
	42	119	138	
	= 14%	= 40%	= 46%	

4) The effect of 2) and 3) on the continuation of your business, bearing in mind the estate tax amendments introduced last year and the proposal by the Government that no deemed realization of capital gains takes place at the time of death but only at the time of sale.

Total 293 = 100%	A <input type="checkbox"/>	B <input type="checkbox"/>	C <input type="checkbox"/>
Comments:			
	81	115	97
	= 28%	= 39%	= 33%

5) Proposal to change Capital Cost Allowances on rental buildings costing \$50,000 or more to establish a single class for each structure to force earlier recapture of depreciation. Also disallowance of losses on buildings arising from capital cost allowances interest or property taxes to offset other income.

Total 289 = 100%	A <input type="checkbox"/>	B <input type="checkbox"/>	C <input type="checkbox"/>	(see paragraph 5.17 - White Paper)
Comments:				
	31	100	158	
	= 11%	= 35%	= 54%	

6) Proposal to eliminate club and convention expenses for tax purposes. We don't expect this to be as serious as the other questions with regard to the continuation of your business, but would appreciate your comments on the proposal, particularly with regard to your participation at CCA Conventions and other meetings.

Comments: (see paragraph 5.9 - White Paper)

Most comments strongly opposed to this proposal. Disallowance of convention expenses would work particular hardship on taxpayers remote from main business centres.

2) Effet de la proposition d'imposition des gains de capital au plein taux de l'impôt sur le revenu dans le cas des corporations fermées

Total 322 = 100%	A <input type="checkbox"/>	B <input type="checkbox"/>	C <input type="checkbox"/>	(voir alinéa 3.31 du Livre blanc)
Commentaires:	59	188	75	
	= 18%	= 58%	= 24%	

3) Effet de l'imposition à 50% du plein taux de l'impôt sur le revenu des gains de capital réalisés sur les actions inscrites à la bourse, compte tenu de la proposition voulant que les gains de capital soient censés avoir été réalisés tous les cinq ans.

Total 299 = 100%	A <input type="checkbox"/>	B <input type="checkbox"/>	C <input type="checkbox"/>	(voir alinéa 3.32 du Livre blanc)
Commentaires:	42	119	138	
	= 14%	= 40%	= 46%	

4) Effet de 2) et 3) sur l'avenir de votre entreprise, compte tenu des modifications proposées l'an dernier à l'impôt sur les successions et de la proposition du gouvernement suivant laquelle les gains de capital ne sont pas censés avoir été réalisés au moment du décès, mais au moment de la vente seulement.

Total 293 = 100%	A <input type="checkbox"/>	B <input type="checkbox"/>	C <input type="checkbox"/>
Commentaires:	81	115	97
	= 28%	= 39%	= 33%

5) Effet de la proposition suivant laquelle chaque bâtiment loué, coûtant \$50,000 ou plus, constituerait une catégorie unique aux fins d'amortissement (allocation du coût en capital) afin d'accélérer la récupération de l'amortissement. En outre, les pertes immobilières résultant des amortissements et des taxes foncières ne seraient pas admises en réduction des autres revenus.

Total 289 = 100%	A <input type="checkbox"/>	B <input type="checkbox"/>	C <input type="checkbox"/>	(voir alinéa 5.17 du Livre blanc)
Commentaires:	31	100	158	
	= 11%	= 35%	= 54%	

6) L'effet de la proposition suivant laquelle les dépenses de club et de congrès ne seraient plus déductibles aux fins de l'impôt. Nous ne croyons pas que cette proposition aura, à vos yeux, la même portée que les autres sur l'avenir de votre entreprise, mais il nous intéresserait de connaître votre avis, plus particulièrement en ce qui concerne votre participation aux congrès et autres réunions de l'ACC.

Commentaires: (voir alinéa 5.9 du Livre blanc)

La plupart des commentaires sont nettement défavorables à cette proposition. Le rejet des dépenses de congrès causerait des difficultés particulières aux contribuables qui habitent loin des grands centres.



## APPENDIX E

CONSTRUCTION COMPANY PROFITS AND LOSSES

1965 - 1967: DBS #61-207

1960 - 1964: DNR Corp. Statistics

(These two series are calculated on somewhat different bases)

	Number of Profit Companies	Number of Loss Companies	Total Number Reporting	Percentage Reporting Loss	In Million of Dollars, Current Year	
					LOSS	PROFIT
1967			16,183		68.8	244.7
1966			14,846		44.8	210.8
1965			15,315		49.4	167.4
1964	9345	4499	13,844	32.5%	67.7	148.7
1963	8215	4495	12,710	35.4%	71.1	132.8
1962	7954	4762	12,716	37.4%	66.9	137.9
1961	7327	4574	11,901	38.4%	50.3	141.5
1960	7215	3956	11,171	35.4%	59.2	137.1

CORPORATION PROFITS - VARIOUS INDUSTRIESDBS - #61-207

For the year 1967 (latest reported)	Sales of Reporting Companies	Profits of Reporting Companies	Percentage Profits of Sales
Construction	\$ 7,615.0 million	\$ 175.9 million	2.30
Fishing & Trapping	21.1	.8	3.79
Agriculture	417.0	15.9	3.81
Total Manufacturing	42,392.9	1,622.4	3.82
Paper & Allied Industries	3,664.8	182.6	4.98
Total Service Industries	3,530.8	188.0	5.32
Petroleum & Coal Products	1,844.8	127.4	6.90
Total Mining	4,921.2	737.1	14.97

## APPENDICE E

PROFITS ET PERTES DES COMPAGNIES DE CONSTRUCTION

1965-1967: BFS n° 61-207

1960-1964: Statistique fiscale du MRN

(Ces deux séries ont été calculées suivant deux méthodes différentes)

	Nombre de compagnies bénéficiaires	Nombre de compagnies déficitaires	Nombre de compagnies analysées	Pourcen- tage des déficitaires	En millions de dollars - Année courante	
					PERTE	PROFIT
1967			16,183		68.8	244.7
1966			14,846		44.8	210.8
1965			15,315		49.4	167.4
1964	9,345	4,499	13,844	32.5%	67.7	148.7
1963	8,215	4,495	12,710	35.4%	71.1	132.8
1962	7,954	4,762	12,716	37.4%	66.9	137.9
1961	7,327	4,574	11,901	38.4%	50.3	141.5
1960	7,215	3,956	11,171	35.4%	59.2	137.1

BÉNÉFICES DES CORPORATIONS - INDUSTRIES DIVERSESBFS - n° 61-207

Pour l'année 1967 (la dernière analysée)	Ventes des compa- gnies analysées	Profits des compa- gnies analysées	Pourcentage de profit sur les ventes
Construction	\$ 7,615.0 millions	\$ 175.9 millions	2.30
Pêche et chasse	21.1	.8	3.79
Agriculture	417.0	15.9	3.81
Total - Fabrication	42,392.9	1,622.4	3.82
Papier et industries	3,664.8	182.6	4.98
Total - Industries de service	3,530.8	188.0	5.32
Pétrole et produits du charbon	1,844.8	127.4	6.90
Total - Mines	4,921.2	737.1	14.97



APPENDIX F

COMMERCIAL FAILURES  
Under the provisions of the Bankruptcy and  
Winding Up Acts (DBS #61-002)

YEAR	CONSTRUCTION			TOTAL ALL INDUSTRIES	
	GENERALS	TRADES	TOTAL		
1969	168 15962	272 19997	440 35959	2695 210950	* Number of failures ** Liabilities in thousands of dollars
1968	177 16542	265 11066	442 27608	2516 180735	* **
1967	193 38422	258 16427	451 54849	2631 218064	* **
1966	219 22083	340 16819	559 38902	3007 247467	* **
1965	243 28862	385 24411	628 53273	3295 393650	* **
1964	308 35663	398 14313	706 49976	3449 208734	* **
1963	273 23269	441 16915	714 40184	3677 195602	* **
1962	244 17056	329 10693	573 27749	3190 149440	* **
1961	195 13535	275 10130	470 23665	2659 116520	* **
1960	271 19444	336 13717	607 33161	2828 174548	* **
1959	177 11272	272 10596	449 21868	2229 95786	* **

	NUMBER		LIABILITIES	
	1968	1969	1968	1969
Construction	442	449	\$ 27,608,000	\$ 35,959,000
Manufacturing	267	277	32,081,000	40,046,000
Services	382	417	23,114,000	23,910,000
Transportation & other utilities	168	203	7,251,000	7,790,000
Trade	1,061	1,149	56,557,000	50,668,000
Other	196	209	34,124,000	52,577,000

## APPENDICE F

**FAILLITES COMMERCIALES**  
 En vertu des dispositions des Lois sur les  
 faillites et sur les liquidations (BFS n° 61-002)

ANNÉE	CONSTRUCTION			TOTAL TOUTES INDUSTRIES	
	ENTREPRENEURS GÉNÉRAUX	ENTREPRENEURS SPÉCIALISÉS	TOTAL		
1969	168 15962	272 19997	440 35959	2695 210950	* Nombre de faillites ** Dettes en milliers de dollars
1968	177 16542	265 11066	442 27608	2516 180735	* **
1967	193 38422	258 16427	451 54849	2631 218064	* **
1966	219 22083	340 16819	559 38902	3007 247467	* **
1965	243 28862	385 24411	628 53273	3295 393650	* **
1964	308 35663	398 14313	706 49976	3449 208734	* **
1963	273 23269	441 16915	714 40184	3677 195602	* **
1962	244 17056	329 10693	573 27749	3190 149440	* **
1961	195 13535	275 10130	470 23665	2659 116520	* **
1960	271 19444	336 13717	607 33161	2828 174548	* **
1959	177 11272	272 10596	449 21868	2229 95786	* **

	NOMBRE		DETTES	
	1968	1969	1968	1969
Construction	442	449	\$27,608,000	\$35,959,000
Fabrication	267	277	32,081,000	40,046,000
Services	382	417	23,114,000	23,910,000
Transport et autres services publics	168	203	7,251,000	7,790,000
Négociants	1,061	1,149	56,557,000	50,668,000
Autres	196	209	34,124,000	52,577,000



APPENDIX 36B

Submission to

HOUSE OF COMMONS COMMITTEE  
on  
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

from

THE NATIONAL HOUSE BUILDERS ASSOCIATION

April, 1970

**APPENDICE 36B**

Soumission au

COMITE DES AFFAIRES FINANCIERES, DES METIERS

ET ECONOMIQUES

de la

CHAMBRE DES COMMUNES

Par l'.

ASSOCIATION NATIONALE DES CONSTRUCTEURS D'HABITATIONS

Avril, 1970



Submission to

HOUSE OF COMMONS COMMITTEE  
on  
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

from

THE NATIONAL HOUSE BUILDERS ASSOCIATION

INTRODUCTION:

1. The National House Builders Association is the voice of the residential construction industry in Canada. It speaks for its more than 4,000 members who are affiliated through over 50 local associations\* from coast to coast. The merchant builders in NHBA construct about 85% of all the housing erected in this country, ranging all the way from single-family detached dwellings to high-rise apartments. We build both for sale and for rent so our concern is with the problems of home owners and tenants alike.

2. We have reviewed the Proposals for Tax Reform recently issued by the Minister of Finance, the Honourable E. J. Benson. We believe this "White Paper" embodies a philosophy which will adversely affect the ability of an increasing number of Canadians to afford housing through investment of their own resources. We believe that the proposals would force more and more people into looking to governments to provide them with shelter.

\* Appendix A - List of NHBA Affiliated Local Associations

Soumission au  
COMITE DES AFFAIRES FINANCIERES, DES METIERS  
ET ECONOMIQUES  
DE LA  
CHAMBRE DES COMMUNES  
par l'  
ASSOCIATION NATIONALE DES CONSTRUCTEURS D'HABITATIONS

INTRODUCTION:

1. L'Association Nationale des Constructeurs d'Habitations est le porte-parole de l'Industrie de Construction d'Habitations au Canada. Elle exprime la pensée de plus de 4,000 membres affiliés dans plus de 50 associations locales\*, à travers le Canada. Les marchands-constructeurs de l'ANCH construisent approximativement 85% de toutes les habitations érigées dans ce pays, et de tout type imaginable, allant de l'habitation détachée pour famille unique, jusqu'aux constructions d'édifices élevés à appartements. Nous construisons tant pour la vente que pour la location, et sommes par conséquent concernés par les problèmes, tant des propriétaires que des locataires.

2. Nous avons révisé les propositions pour la réformes fiscales issues récemment par l'Honorable E. J. Benson, Ministre des Finances. Nous pensons que ce "Livre Blanc" couvre une philosophie pouvant affecter de manière néfaste, la possibilité d'un nombre accru de Canadiens d'acquérir leur habitation par des investissements de leur propre ressource. Nous demeurons persuadés que ces propositions forceraient de plus en plus d'habitants à se reposer sur le Gouvernement pour leur procurer un logement.

\* Annexe "A" - Liste des Associations Locales Affiliées à L'ANCH.



3. The private free enterprise housing industry has faced a shrinking market over the years through the impossibility of building houses at prices people can afford. The "White Paper" threatens to further reduce our market and to increase the number of Canadians who cannot buy or rent within their means. We seriously question measures which would have this result.

#### BUILDING TECHNOLOGY:

4. We have become efficient builders, making good use of men and materials. We are becoming highly industrialized in our efforts to improve our productivity and keep the cost of housing at the lowest possible level consistent with good quality. The fact that the price index of building materials and construction labour rose 6.8% in one year while the cost of housing rose only 4.2% in the same period attests to the success of our efforts.

#### CONSTRAINTS TO LOWERING COSTS:

5. Despite technological advances, however, the provision of economical housing is frustrated by the inadequate and sporadic flow of mortgage money; by high mortgage interest rates; by the price of serviced building land; by overly restrictive and outmoded building codes and zoning

3. La libre entreprise privée dans l'industrie de l'habitation a fait face à un marché décroissant dans le cours des années, à cause de l'impossibilité qui existe de construire des habitations à des prix que le Canadien peut se permettre. Le "Livre Blanc" menace de réduire d'autant plus notre marché et d'augmenter le nombre de Canadiens ne pouvant acheter ou louer, suivant leurs possibilités pécuniaires. Nous questionnons sérieusement des mesures qui pourraient se solder par de semblables résultats.

#### TECHNOLOGIE DE LA CONSTRUCTION

4. Nous sommes devenus des constructeurs efficaces mettant à bon usage les hommes et les matériaux. Nous sommes en passe de devenir hautement industrialisés dans nos efforts pour l'amélioration de notre productivité et visant à maintenir le prix des habitations aussi bon marché que possible tout en lui conservant ses excellentes qualités. Le fait que l'index des prix des matériaux de construction et de la main-d'oeuvre de la construction s'est élevé à 6.8% en une seule année, alors que l'augmentation des prix de revient des constructions d'habitation ne s'est élevé qu'à 4.2% pour la même période prouve le succès de ces efforts.

#### CONTRAINTES POUR LA BAISSSE DES PRIX

5. En dépit de l'avancement technologique, cependant, la provision de l'habitation économique est frustrée par un afflux inadéquat et sporadique de fonds hypothécaires, par des taux d'intérêt hypothécaires élevés, par le prix de terrains de construction aménagés, par des codes de construction outrageusement restrictifs et vieux-jeu, et par les lois zonnières; par le partage inéquitable des revenus



laws; by the inequitable sharing of tax revenues by federal, provincial and municipal governments; by archaic municipal boundaries and many incidental factors which affect our costs and which ultimately must be passed on to home owners and tenants. These problems of our industry lie mainly beyond our ability to control.

#### EQUITY VERSUS FIXED INCOME INVESTMENTS:

6. We believe that the tax proposals of the "White Paper", for instance, place a considerable incentive on equity investment to the detriment of fixed income investment such as mortgages. Canada already faces a shortage of mortgage money and this proposal would further curtail the flow of funds in this direction.

#### HOUSING PRIORITIES AND MORTGAGE INVESTMENT:

7. The failure of the Federal Government to define its housing priorities with respect to other priorities in the nation's economy is evident in these proposals. Once having decided where housing should stand, it would be quite possible to divert the necessary money into mortgages by tailoring the tax structure to make mortgage investment attractive. At present there is no incentive for lenders, either private or corporate, to favour mortgages over stocks or bonds and, in fact, many disadvantages accompany mortgages.

fiscaux entre les gouvernements fédéral, provincial et municipal par les limites municipales archaïques et plusieurs facteurs incidentels, affectant nos coûts, qui doivent fatalement être supportés, un jour ou l'autre, par les propriétaires et les locataires. Ces problèmes de notre industrie se situent, principalement au delà de nos possibilités de contrôle.

#### EQUITE VERSUS INVESTISSEMENT FIXE SUR LE REVENU

6. Nous pensons que les propositions fiscales du "Livre Blanc" par exemple, encouragent considérablement l'investissement d'équipés au détriment de l'investissement fixe sur le revenu, telles les hypothèques. Le Canada fait déjà face à une pénurie de fonds hypothécaires, et cette proposition pourrait anéantir l'apport de fonds dans cette direction.

#### LOGEMENT PRIORITAIRES ET INVESTISSEMENTS HYPOTHECAIRES

7. L'échec du Gouvernement Fédéral à définir les priorités de la construction comparativement aux autres priorités économiques nationales est évident dans ces propositions. Une fois que sera décidé de quelle est la position de l'habitation parmi ces priorités, il devrait être tout à fait possible de divertir l'argent nécessaire en intérêts, grâce à une méthode fiscale, rendant les investissements hypothécaires attrayants. A présent, rien n'est fait pour encourager les institutions de prêts, privées ou associées à favoriser des hypothèques sur valeurs ou actions puisqu'en fait, plusieurs des avantages vont de pair avec ces hypothèques.



8. Income from Canadian mortgages should enjoy some income tax advantage. This would be one positive incentive which would foster increased mortgage investment.

9. NHBA finds it hard to reconcile the Government's avowed concern to provide ample housing for its people, while at the same time making tax changes which will diminish our industry's ability to provide it. Pension plan investors, for instance, under the "White Paper" proposals are promised that they will be able to escape some tax by equity appreciation as opposed to income from investments. We believe the tax changes should be designed to augment mortgage investment, rather than to curtail it.

#### THE PHILOSOPHY OF THE "WELFARE STATE"

10. The whole tone of the Government's "Proposals for Tax Reform" appears to assume the existence of the "Welfare State" as an accomplished fact. We are being told that we must succumb to the conditions where Government assumes discretion as to how our incomes are to be spent.

11. It is stated that the added tax revenues are to be spent on "more useful and important things", without specifying what they are. NHBA believes that providing good housing at reasonable prices which are within the financial ability of people to pay for them is also a "useful and important

8. Le revenu retiré des hypothèques Canadiennes devrait permettre un certain avantage fiscal sur ce même revenu. Ceci pourrait représenter un encouragement positif suffisant qui pourrait se traduire par des investissements hypothécaires accrus.

9. L'ANCH trouve difficile de concilier l'intérêt avoué du Gouvernement visant à procurer plus d'habitations pour les Canadiens, avec ses changements fiscaux actuels qui ne font que diminuer nos possibilités pour les procurer. Les propriétaires d'actions d'un régime de pension, par exemple, selon les propositions du "Livre Blanc", se voient promettre qu'il leur sera possible d'échapper à certaines taxes, grâce à une appréciation d'équité opposée au revenu sur investissements. Nous pensons que les changements fiscaux devraient être destinés à l'augmentation des investissements hypothécaires, plutôt qu'à leur suppression.

#### ACCEPTATION DU SECOURS SOCIAL COMME FAIT ACCOMPLI

10. Les propositions de la Réforme Fiscale du "Livre Blanc" émises par le Gouvernement semblent assumer sans restriction le fait accompli du "Secours Social". Nous sommes instruits qu'il nous faut succomber aux conditions que nous impose le Gouvernement, lorsque celui-ci prend sous sa propre autorité de nous enseigner la manière dont nous pouvons dépenser nos revenus.

11. Il est établi que les revenus fiscaux additionnels seront dépensés sur des sujets plus "utiles et importants", sans qu'il soit précisé desquels il s'agit. L'ANCH est persuadée que procurer des habitations convenables à des prix raisonnables allant de pair avec les possibilités pécuniaires des citoyens peut être considéré comme un sujet important et utile.



thing". We see in many of the tax proposals of the "White Paper", a threat to this industry's ability to carry out its role.

12. We cannot agree that it is better for Governments to supply social housing than it is for people to be left with the resources to provide housing for themselves.

#### TAXATION OF THE MIDDLE INCOME GROUP:

13. These are some of the fundamental objections we have to the "White Paper". We believe the avowed intention to shift the burden of taxation to the middle income group may have a decided effect on the ability of this group to purchase housing. As a result, the Government could discover that its taxation policy had become self-defeating since, by extracting the added tax revenue, it then would find itself faced with providing added social housing. NHBA questions the ultimate advantage to the Government of shifting the tax load in this manner.

#### CAPITAL GAINS TAX:

14. The "White Paper" proposes to tax capital gains as income. As a responsible organization, NHBA cannot object to the imposition of taxes on the profits of speculation. Little or no recognition appears to have been made

Nous voyons dans plusieurs des propositions fiscales du "Livre Blanc" une menace à la possibilité, pour notre industrie, de mener à bonne fin ce rôle qu'elle s'est choisi.

12. Nous ne pouvons être d'accord avec le point du vue du Gouvernement selon lequel il est meilleur que celui-ci procure des logements subventionnés aux Canadiens, plutôt que de permettre à ceux-ci de se rendre acquéreurs de leur habitation à l'aide de leurs propres ressources.

#### IMPOSITION DU GROUPE A REVENUS MOYENS

13. Voici quelques unes des objections fondamentales que nous élevons contre le "Livre Blanc". Nous pensons que l'intention avouée de rejeter le fardeau fiscal sur le groupe de revenus moyens peut avoir un effet décisif, sur l'habilité, pour ce groupe, d'acheter leur propre habitation. Le résultat probable serait sans doute que le Gouvernement s'aperçoive que sa politique fiscale est vaincue d'avance, car en se privant lui-même de sa source de revenus fiscaux, il se verrait fatalement forcé à procurer lui-même des habitations subventionnées supplémentaires. L'ANCH questionne l'avantage ultime que le Gouvernement compte retirer de cette manière de répartir la taxe fiscale.

#### IMPOTS SUR LES GAINS DE CAPITALS

14. Le "Livre Blanc" propose l'imposition de gains sur capitaux en tant que revenu. En sa qualité d'organisation responsable, l'ANCH ne peut objecter à l'imposition de taxes sur les profits spéculatifs. Peu d'attention, sinon aucune, ne paraît avoir été prêtée au niveau actuel des droits de successions et taxes d'héri-



of the present level of succession duties and inheritance taxes, which together with the capital gains tax will have such a cumulative effect.

15. We take issue with the proposal that a taxpayer who sells his own house will pay capital gains tax on all profit above an annual \$1,000 exemption. He would only gain exemption if he was moving to another part of Canada in connection with a change of job and if he then bought another house within a year.

16. The "White Paper" makes the statement, "Generally, capital gains on the sale of homes would not be taxed.". It then proceeds to refute this by describing how, in fact, they would be taxed. It is NHBA's contention that the three basic necessities of life -- food, clothing and shelter -- should either be tax free or should receive favourable tax treatment. The proposed tax on individual homes which merely allows a \$1,000 annual exemption amounts to a tax on annual inflation rather than on real capital gain.

17. Since a large proportion of home purchasers already own houses and since they depend upon their present equities to provide them with the necessary funds to make the down payment on a new house, there would be a further reduction in the number of qualified buyers. The road to home ownership is presently strewn with sufficient obstacles. We should not add an additional one as this proposal would do.

tage, qui en même temps que l'impôt sur les gains de capitaux, auraient un tel effet cumulatif.

15. Nous prenons note de la proposition selon laquelle un contribuable vendant sa maison paierait un impôt sur le gain du Capital, sur tout profit dépassant une exemption annuelle de \$1,000.00. Il n'aurait droit à cette exemption que s'il devait déménager dans une autre région du Canada à cause du changement de son emploi, et seulement s'il achetait une nouvelle maison au plus tard un an après la vente de la maison précédente.

16. Le "Livre Blanc" fait la déclaration suivante: "Généralement, les gains de capitaux sur la vente de maisons ne seraient pas imposés." Par contre, il réfute plus loin cette déclaration, en décrivant comment, en fait, ils seraient imposés. L'ANCH est convaincue que les trois nécessités de base vitales --- aliments, habillement et logement --- devraient soit être libérées de tout imposition, ou recevoir un traitement fiscal favorable. L'impôt proposé sur les maisons individuelles ne permettant que \$1,000.00 d'exemption annuel est plutôt équivalent à un impôt sur l'inflation annuelle que sur les gains de capitaux réels.

17. Etant donné qu'une large proportion d'acheteurs de maisons sont déjà propriétaires de maisons, et étant donné qu'il dépend de leurs équités actuelles pour trouver les fonds nécessaires à effectuer le premier paiement sur une nouvelle maison, il y aurait réduction accrue d'acheteurs qualifiés. La voie vers le propriétaire est suffisamment semée d'obstacles telle quelle, sans qu'il soit nécessaire d'y en ajouter de nouveaux, comme cette proposition pourrait le faire.



DISALLOWANCE OF RENTAL PROPERTY DEPRECIATION AGAINST  
TAXABLE INCOME FROM OTHER SOURCES:

18. Builders who engage both in building for sale and building for rent will face considerable hardship through the proposal to disallow depreciation of rental property to offset income from other sources. Depreciation on rental property will no longer be capable of being pooled with income from the sale of houses or other income, for tax purposes. The depreciation loss then will not offset the profit from sales.

19. We see two effects for members of this industry. Those who build for sale and for rent, will be affected and those who build multi-family buildings for sale to investors will also suffer. Since the tax shelter will no longer permit a professional man, for instance, from pooling his income from his profession with that from his rental property and using the depreciation allowance to offset his other income, rental investment will no longer attract him. Builders will find that their market in building apartments for sale has greatly diminished and another much needed source of housing investment has been dried up.

20. While the "White Paper" is striking out at abuses of depreciation allowances on real estate, it is doing nothing about abuses of this same allowance in other fields. We regard this proposal as highly discriminatory and therefore oppose it.

REJECTION DE LA DEPRECIATION DES PROPRIETES A LOYER CONTRE LE  
REVENU IMPOSABLE EN PROVENANCE D'AUTRES SOURCES

---

18. Les constructeurs engagés dans la construction tant pour la vente que pour la location auront à faire face à des difficultés considérables, dues à la proposition favorisant la réjection de la dépréciation de la propriété de location, pour compenser les autres sources de revenus. La dépréciation sur les propriétés à loyer ne pourra plus désormais être fusionnée aux revenus sur la vente de maisons ou autres revenus, lors des déclarations fiscales. Par conséquent, la perte en dépréciation ne pourra favoriser le profit sur les ventes.

19. Nous entrevoyons deux effets pour les membres de notre industrie. Tous ceux qui contruisent pour la vente et pour la location seront affectés, et les constructeurs d'édifices multi familiaux destinés à être vendus à des propriétaires d'actions souffriront également. Etant donné que le professionnel par exemple, ne pourra jouir de l'échappatoire fiscale par la fusion de son revenu professionnel à celui de ses propriétés de location, ni utiliser l'allocation de dépréciation pour favoriser ses autres revenus, l'investissement dans les propriétés de location cessera de l'attirer. Les constructeurs s'apercevront que leur marché de constructions destinées à la vente a considérablement diminué, d'où épuisement d'une source si nécessaire d'investissements dans le domaine de l'habitation.

20. Tandis que le "Livre Blanc" s'élève contre les abus des allocations de dépréciation dans le domaine immobilier, il passe sous silence ces mêmes abus dans d'autres domaines. Nous consi-



TAXATION OF CANADIAN CORPORATIONS:

21. Another point of concern to our members is the proposal to tax the increased assets of both closely-held and widely-held Canadian corporations. Forced stripping of the capital assets of any business will have a serious effect on its ability to borrow and on its ability to expand. This is particularly true of a small business. Capital is the life blood of commerce and to bleed it away is almost certain to result in its demise. Apparently the Government is unappreciative of this aspect of its proposal.

22. The residential construction industry is made up of only a few large volume builders but a great many small ones, and many small sub-contractors. In 1968, for instance, 98 per cent of builders financing under the National Housing Act constructed less than 100 NHA housing units each -- 88 per cent built fewer than 25 units each. So this is an industry of small business firms. As such, it is primarily affected by the "White Paper" proposal to increase to 50 per cent the annual tax on the first \$35,000.00 of income. This is a proposal which will have the effect of taking away much needed capital and tend to eliminate "small business".

23. It is proposed that the shares of widely-held Canadian corporations would be revalued every five years and one-half of the gain in value would become subject to tax. Part of the increased value will undoubtedly be due

dérons cette proposition comme hautement discriminatoire et par conséquent, nous y opposons.

#### IMPOSITION DES SOCIÉTÉS CANADIENNES

21. Une autre proposition d'intérêt pour nos membres est celle de l'imposition des valeurs accrues, tant des sociétés de large envergure que des autres. Le dépouillement forcées valeurs de capitaux d'une affaire quelconque aura une répercussion sérieuse sur sa capacité d'emprunt et son expansion possible. Ceci s'avère particulièrement vrai dans le cas des petites entreprises. Le capital représente la sève du commerce et si l'afflux de cette sève est interrompu, il en pourrait résulter la mort de celui-ci. Apparemment, le gouvernement ne réalise pas cet aspect de sa proposition.

22. L'industrie de la construction d'habitations est composée seulement de quelques constructeurs de large envergure tandis que la plupart des autres sont de petites entreprises aussi bien que des sous-entrepreneurs également de moindre envergure. En 1968, par exemple, 80% des constructeurs finançant conformément à la Loi Nationale sur l'Habitation ont construit moins de 100 unités d'habitation ANH <sup>chaque</sup> -- 88% ne construisirent pas plus de 25 unités chacun. Ce qui fait de celle-ci une industrie de petites entreprises. Comme telle, elle se trouve principalement affectée par la proposition du "Livre Blanc" d'augmenter jusqu'à 50% l'impôt annuel sur les premiers \$35,000.00 de revenu. Il s'agit ici d'une proposition qui aurait pour effet de tuer le capital si nécessaire, et tendra à éliminer la petite entreprise.

23. Il est proposé que les actions des grosse sociétés Canadiennes



to the increase in the cost of living or the degree of inflation. We oppose a tax levied on this basis.

24. In order to pay such a tax at a time when the shares are not necessarily sold but merely revalued, a shareholder might be forced to dispose of part of his holdings. This could eventually erode the interest of a principal shareholder to the point where he no longer would control his own company. This prospect could deter many builders from "going public".

VALUATION DAY AND GOODWILL:

25. The "White Paper" proposes that a Valuation Day or "V" Day be named on which the value of all owned property would be declared. Sale of the property subsequently would be subject to tax based on the increased sale price over the value as declared on "V" Day.

26. In addition to property, the value of a company's "Goodwill" would also be declared on "V" Day. In the case of a small builder, who may have a minimum of "Goodwill", its exact value will be almost impossible to determine. A public company can assess its "Goodwill" based on the market value of its shares. The whole proposal is so vague that we are not really sure just what is intended and seriously question its workability. The Government should define its proposals more clearly in this regard.

soient ré-évaluées tous les cinq ans, et que la valeur de la moitié du gain sur ces valeurs soit assujettie à un impôt. Une partie de la valeur accrue sera indubitablement due à l'accroissement du coût de la vie ou au degré de l'inflation. Nous nous opposons à une taxe levée sur cette base.

24. Afin de payer un tel impôt, en un moment où ces actions ne sont pas nécessairement vendues mais seulement ré-évaluées, un actionnaire peut se voir forcé de disposer d'une partie de ses biens. Ceci pourrait éventuellement nuire aux intérêts de l'actionnaire principal au point qu'il ne pourrait plus contrôler sa propre compagnie. Ceci pourrait empêcher de nombreux constructeurs de se constituer en compagnie.

#### JOURNEE D'EVALUATION ET CLIENTELE

25. Le "Livre Blanc" propose qu'une journée réservée à l'évaluation, ou "Jour V" soit choisi pour l'évaluation de toute propriété et la déclaration de celle-ci. Par conséquent, la vente d'une propriété serait assujettie à un impôt basé sur le prix de vente accru par comparaison à la valeur déclarée, le Jour "V".

26. En plus de ce qui précède, la valeur de la clientèle d'une compagnie serait également déclarée en ce jour "V". Dans le cas d'un petit constructeur qui pourrait n'avoir qu'une clientèle limitée, la valeur exacte de celle-ci serait presque impossible à déterminer. Une compagnie publique peut évaluer sa clientèle en se basant sur la valeur marchande de ses actions. La Proposition, dans son entier, est si vague que nous ne sommes pas sûrs de comprendre ses intentions exactes et questionnons sérieusement son effi-



EXPENSE ACCOUNT EXEMPTIONS AND CONVENTION COSTS:

27. Further curtailment of tax exemptions for entertainment and conventions is proposed in the "White Paper". The Federal Government is already policing any unwarranted charges and denying them in many cases. Their elimination altogether as tax exempt items is not, in our opinion, warranted. Legitimate business meeting and convention expenses should continue to be allowed. Perhaps some form of "approval" could be suggested to legitimize such expenses for tax purposes. This measure as proposed appears to be a sweeping one to overcome a minimum number of abuses.

RESEARCH AND DEVELOPMENT:

28. Research and development by Canadian corporations should be stimulated by the proposals for tax exemptions on these items. NHBA is in support of measures which will stimulate and encourage both research and development, for in this way our nation can advance its place in the world's march of progress. The housing industry in particular requires increased technical, economic and social research in order to produce the very best housing at prices people can afford to pay.

GENERALLY:

29. In conclusion, we question the need for such a large amount of increased revenue which the Federal Government will be extracting by the proposed tax changes.

cacité. Le Gouvernement se devrait de définir plus clairement ses propositions à cet égard.

#### EXEMPTION DES FRAIS GENERAUX ET DEPENSES POUR CONVENTIONS

27. Une autre suppression de l'exemption fiscale pour frais de divertissements et de conventions est proposée par le Livre Blanc. Le Gouvernement Fédéral s'élève déjà contre plusieurs charges sans garantie et les renie dans plusieurs cas. Leur élimination totale en tant qu'articles déductibles n'est pas garantie. Les dépenses de réunions et de conventions d'entreprises légitimes devraient continuer à être autorisées. Peut être une certaine forme d'approbation pourrait être suggérée pour légitimer ces dépenses lors des déclarations fiscales. Cette mesure proposée nous semble être abusive si elle tend à corriger une somme d'abus minimim.

#### RECHERCHES ET DEVELOPPEMENT

28. La Recherche et le Développement par des sociétés Canadiennes se devraient d'être stimulés par les propositions pour exemption fiscale. L'ANCH supporte toutes mesures qui stimuleront et encourageront tant la recherche que le développement pour permettre à notre nation de prendre sa place dans la marche du progrès mondial. L'Industrie de l'Habitation requiert, en particulier des recherches économiques, techniques et sociales accrues afin de pouvoir produire ce qu'il y a de meilleur dans le domaine de la construction d'habitations à des prix abordables.

#### GENERALITES

29. En conclusion, nous questionnons la nécessité d'une telle somme accrue de revenus extraits par le Gouvernement suivant ses propositions sur la réforme fiscale.



30. NHBA finds no recognition of the needs of Canadian cities for increased revenue to allow them to deal with the problems of urbanization and to adequately supplement their inadequate property tax incomes.

31. We are not convinced that all levels of government are themselves practicing the rigorous economies they are urging on business, labour and the public in general.

32. We question the premise that governments can always provide things for people better than they can provide them for themselves.

33. We refute the theory that taxes should be increased in order that housing may be furnished by the state, at the expense of those who otherwise could buy it for themselves.

30. L'ANCH n'a trouvé aucune mention des besoins de certaines villes Canadiennes de revenus accrus devant leur permettre de traiter leurs problèmes d'urbanisation et régler de manière adéquate leur revenu non-adéquat sur propriétés imposables.
31. Nous ne sommes pas convaincus que tous les niveaux du Gouvernement pratiquent eux-mêmes les économies rigoureuses qu'ils veulent imposer aux domaines des affaires, de la main-d'oeuvre et public.
32. Nous questionnons l'assertion du Gouvernement suivant laquelle ce même gouvernement est plus capable de procurer à la population ce que la population ne peut se procurer elle-même.
33. Nous réfutons la théorie selon laquelle les taxes se doivent d'être accrues pour permettre à l'état de fournir des habitations à ceux qui, en d'autres circonstances, pourraient très bien se les procurer eux-mêmes.



LIST OF NHBA AFFILIATED LOCAL ASSOCIATIONS

Appendix A

Barrie Builders' Association  
Brantford Home Builders Association  
Calgary House Builders Association  
Chatham Home Builders Association  
Cornwall House Builders Association  
Edmonton Home Builders' Association  
Elgin-St. Thomas Branch - NHBA  
Elliot Lake House Builders Association  
Fredericton House Builders Association  
Galt/Preston/Hespeler Home Builders Association  
Grey-Bruce House Builders Association  
Guelph Home Builders Association  
Halifax Metropolitan Home Builders Association  
Metropolitan Hamilton House Builders Association  
Hull District House Builders Association  
Kamloops & District House Builders Association  
Kelowna House Builders Association  
Kingston-Frontenac Home Builders Association  
Kitchener-Waterloo House Builders Association  
Lakehead Housebuilders Association  
Lethbridge House Builders Association  
London Home Builders Association  
Lower Mainland Home Builders Association  
Montreal District Home Builders' Association  
Niagara Peninsula Home Builders' Association  
Norfolk-Haldimand Home Builders Association  
North Bay & District House Builders' Association  
Oshawa & District Builders' Association  
The Home Builders Association of Metropolitan Ottawa  
Penticton House Builders Association  
Peterborough Home Builders' Association  
Prince George Home Builders Association  
Quebec District Home Builders Association  
Quinte Home Builders Association  
Red Deer & District House Builders Association  
Regina House Builders' Association  
Societe Des Constructeurs D'Habitations du Saguenay-Lac St. Jean  
St. John's Home Builders Association  
Salmon Arm House Builders Association  
NHBA - Sarnia Branch  
Saskatoon Home Builders Association  
Sault Ste. Marie Home Builders Association  
Societe Des Constructeurs D'Habitations de Sherbrooke et District  
Southern Georgian Bay Builders Association  
Sudbury House Builders Association  
Toronto Home Builders Association  
Victoria Home Builders Association  
Comite Regional De L'Habitation - Section Des Bois Francs - Victoriaville  
Greater Windsor Home Builders Association Inc.  
Winnipeg House Builders Association  
Woodstock Home Builders Association

LISTE DES ASSOCIATIONS LOCALES AFFILIEES DE L'ANCH

Annexe "A"

Barrie Builders' Association  
Brantford Home Builders Association  
Calgary House Builders Association  
Chatham Home Builders Association  
Cornwall House Builders Association  
Edmonton Home Builders' Association  
Elgin - St. Thomas Branch - ANCH  
Elliott Lake House Builders Association  
Fredericton House Builders Association  
Galt/Preston/Hespeler Home Builders Association  
Grey Bruce House Builders Association  
Guelph Home Builders Association  
Halifax Metropolitan Home Builders Association  
Metropolitan Hamilton House Builders Association  
Hull District House Builders Association  
Kamloops & District House Builders Association  
Kelowna House Builders Association  
Kingston-Frontenac Home Builders Association  
Kitchener-Waterloo House Builders Association  
Lakehead Housebuilders Association  
Lethbridge House Builders Association  
London Home Builders Association  
Lower Mainland Home Builders Association  
Association des Construction d'Habitations du District de Montréal  
Niagara Peninsula Home Builders' Association  
Norfolk-Haldimand Home Builders Association  
North Bay & District House Builders' Association  
Oshawa & District Builders' Association  
The Home Builders Association of Metropolitan Ottawa  
Penticton House Builders Association  
Peterborough Home Builders' Association  
Prince George Home Builders Association  
Association des Constructeurs d'Habitations du District de Québec  
Quinte Home Builders Association  
Red/Deer & District House Builders Association  
Regina House Builders' Association  
Société des Constructeurs d'Habitations du Saguenay - Lac St. Jean  
St. John's Home Builders Association  
Salmon Arm House Builders Association  
NHBA - Sarnia Branch  
Saskatoon Home Builders Association  
Sault Ste. Marie Home Builders Association  
Société des Constructeurs d'Habitations de Sherbrooke & District  
Southern Georgian Bay Builders Association  
Sudbury House Builders Association  
Toronto Home Builders Association  
Victoria Home Builders Association  
Comité Régional de l'Habitation - Section des Bois Francs - Victoriaville  
Greater Windsor Home Builders Association Inc.  
Winnipeg House Builders Association  
Woodstock Home Builders Association

















**BINDING SECT. JUL 19 1972**



